

المكتبة
الاقتصادية

موجز في المالية العامة

تأليف
الدكتور محمود رياض عطية
رئيس كلية الاقتصاد جامعة القاهرة
أستاذ المالية العامة
والإدارة العامة للبحوث والدراسات

الطبعة الثالثة

١٩٦٣



دار المعارف بمصر

موجز في المالية العامة

تأليف
الدكتور محمود رياض عطية
وكيل كلية الحقوق بجامعة الإسكندرية
رئيسة المالية العامة بها
والقاضي بمحكمة النقض ومحكمة الدولة

الطبعة الثالثة

١٩٦٢



دار المغارف بمصر

مطبعة محمد رسول الله
تلفون ۲۷۵۹۳ لاہور

باب تمهيدى

§ ١ - مبادئ عامة

علم المالية العامة

١ - علم المالية هو العلم الذى يدرس القواعد المنظمة للنشاط المالى للهيئات العامة ، وهو ذلك النشاط الذى تبذله تلك الهيئات فى سبيل الحصول على الموارد الضرورية وفى إنفاقها للوصول إلى غاياتها ، وهى إشباع ما يعرف بالحاجات العامة .

الحاجات العامة

٢ - كما تبدأ دراسة الاقتصاد السياسى من نظرية الحاجات الخاصة ، كذلك تبدأ دراسة علم المالية العامة من نظرية الحاجات العامة (١) .

يقسم علماء الاقتصاد حاجات الإنسان إلى قسمين : حاجات فردية وحاجات جماعية . فالحاجات الفردية كالحاجة إلى الغذاء ، والحاجة إلى وقاية الجسم من التقلبات الجوية ، والحاجة إلى تأدية الشعائر الدينية ، يشعر بها الناس منفردين ، وهى مستمدة من مقتضيات الحياة المادية والروحية للإنسان ، أما

(1) Einaudi, Corso di Scienza della Finanza, Torino, 1927.
— Flora, Manuale di Scienza delle Finanze — Tangorra,
Trattato di Scienza della Finanza, Milano 1915 — Barone,
Studi di Economia Finanziaria, (Giornale degli Economisti,
1912)

الحاجات الجماعية كالحاجة إلى العدالة ، والحاجة إلى الحماية من اعتداء الآخرين فيشعر بها الناس مجتمعين ، أى بصفتهم أفرادا في مجتمع .

من هذه الحاجات جميعا ، فردية وجماعية . ما يمكن إشباعه بواسطة الأفراد أو الهيئات الخاصة ، ومنها ما تقوم بقضائه هيئات عامة . فالحاجات التى من النوع الأول تسمى حاجات خاصة (Privés) ، أما الحاجات التى من النوع الثانى فيطلق عليها حاجات عامة (Publics) .

على أنه ينبغي أن نلاحظ أنه لا توجد بين هذين النوعين من الحاجات فروق جوهرية ، وإذا استثنينا بعض الحاجات الجماعية ذات الأهمية الأساسية ، التى لا يمكن بطبيعتها أن يقوم بقضائها غير هيئات عامة ، فإن جميع الحاجات الأخرى ، وتكون الغالبية العظمى ، ليست لها مميزات خاصة تجعل إشباع بعضها قاصرا على الهيئات العامة ، وإشباع البعض الآخر قاصرا على الجهود الخاصة .

ولما كان لا يوجد بين هذين النوعين من الحاجات أى الحاجات العامة والحاجات الخاصة ، فروق موضوعية ذاتية ولا حدود ثابتة ، فإن ما يعتبر حاجة عامة فى دولة ما ، قد يكون متروكا للجهود الخاصة فى دولة أخرى وفى نفس الدولة ما يكون اليوم حاجة عامة قد يكون فى عصر مضى حاجة خاصة . وإذا كان وجود فروق موضوعية حقيقية واضحة بين الحاجات العامة والخاصة ، الخاصة ، فلا يكون من المستطاع تحديد الحاجات العامة اعتمادا على عناصر موضوعية ، ولا يبقى لتحديدتها سوى الالتجاء إلى العنصر الملموس الوحيد ، وهو طبيعة الهيئة القائمة بقضاء الحاجة ، ولذا يطلق معظم كتاب المالية العامة اسم « الحاجات العامة » على الحاجات التى تقسم

باشباعها هيئات العامة مهما كانت تلك الحاجات ، بهذا تختلف الحاجات العامة من دولة لأخرى ، وفى نفس الدولة من عصر لآخر تبعاً لاختلاف سياستها الاقتصادية والاجتماعية (١) .

الخدمات العامة

٣ - قضاء الهيئات العامة للحاجات العامة يكون بواسطة قيامها بخدمات يطلق عليها خدمات عامة لهذا السبب . والخدمات العامة نوعان:

(أ) - خدمات عامة غير قابلة للتجزئة .

(ب) - خدمات عامة قابلة للتجزئة .

وهذه الأخيرة تشبه الخدمات الخاصة ، كالخدمة التى يؤديها الطبيب للمريض والحامى لصاحب التضيئة فى (١) قابليتها للتجزئة ، مما سمح بقياس مدى انتفاع الشخص بالخدمة وتقدير ثمن هذا الانتفاع . (٢) أن الانتفاع بها ودفع ثمنها اختياري ، فمن يريد مثلاً الانتقال من مكان إلى آخر غير بن أن يركب سيارة ويدفع ثمن ما يقدمه مالكها له من خدمة على أساس المسافة التى تقطعها السيارة وبين أن يذهب على قدميه ولا يدفع شيئاً .

أما الخدمات العامة غير القابلة للتجزئة فتتميز بأنه لا يمكن تجزئتها إلى وحدات ولذا فهي غير قابلة للبيع .

وعدم قابلية الخدمة للتجزئة يرجع فى الغالب إلى طبيعتها ، فبعض الخدمات لا يمكن تنظيمها ولا القيام بها إلا لفائدة الجماعة كلها كالدفاع والوقاية من

(1) Sax E., Grundlegung der theoretischen Staatswirtschaft, Wien 1887 . - Graziani, A., Istituzioni di Scienza delle finanze, Torino, 1929.

الأمراض المعدية ، وهذه الطائفة من الخدمات لا يمكن جعلها قابلة للتجزئة دون أن يذهب نفعها ، ويعبر عن ذلك بأن الخدمة غير قابلة للتجزئة لسبب «فنى» ، إذ يجب أن تكون الخدمة شاملة من جهة ، ودائمة من جهة أخرى ، فالأمن مثلا ينبغى أن يكون عاما أى شاملا لجميع الأفراد ، بمعنى أنه يجب على الدولة أن تشمل بحمايتها من تلقاء نفسها جميع المقيمين على إقليمها ، وليس لأى فرد أن يرفض تلك الحماية ، بدعوى أنه فى غنى عنها ، بل هو مجبر على قبولها . كذلك يجب أن تكون الخدمة دائمة ، فالأمن ينبغى أن يكون دائما أى مستمرا ، وآية استمراره ألا يشعر أحد بحاجته إلى الحماية ، يضاف إلى هذا السبب الفنى الذى يمنع من قبول الخدمة للتجزئة سبب «أخلاقي» ، ذلك أنه مما لا يستساغ أن تعرض خدمة العدالة أو الأمن للبيع والمزايدة .

وهناك خدمات ليس ما يمنع من تجزئتها من الوجهة الفنية أو الأخلاقية ، ولكنها لا تقبل التجزئة لسبب اقتصادى ، فن المستطاع مثلا معرفة درجة استفادة كل فرد من وجسود القناطر (الكبارى) بعد مرات استعماله لها ، ولكن ما تستدعيه رقابته من المضايقة والنفقة تجعل من الأفضل أداء هذه الخدمة دون مقابل ، وسد نفقاتها بنفس الطريقة التى تسد بها نفقات الخدمات غير القابلة للتجزئة بطبيعتها .

والخدمات العامة غير القابلة للتجزئة لا يصلح نظام الأثمان لسد نفقاتها ، لأنها لا تتأثر بظروف العرض والطلب التى تحدد أثمان الخدمات الخاصة ، ولذا كان من الضروري الالتجاء إلى وسيلة أخرى للحصول على الموارد الضرورية للقيام بقضاؤها ، وهذه الوسيلة هى «الضريبة» ، وهى مساهمة اجبارية الغرض منها سد نفقات الخدمات العامة غير القابلة للتجزئة ، وعنصر الاجبار على دفع الضريبة مستمد من عنصر الاجبار على التمتع بالخدمة ، وهذه

الخدمات تؤديها الهيئات العامة لأنها ، دون الهيئات الخاصة والأفراد ، تتمتع
بسلطة الإلزام (١) .

المرافق العامة الأصلية والمرافق العامة الإضافية

٤ - يطلق كتاب المالية العامة على الخدمات العامة غير القابلة للتجزئة ،
كالدفاع الخارجى وحفظ الأمن الداخلى ، اسم « الخدمات العامة الأساسية »
وعلى المرافق التى تقوم بها اسم « المرافق العامة الأصلية » وهى خدمات لا يمكن
أن يعهد بها أصلا للجهود الخاصة ، ولا أخلت الدولة بواجباتها الأساسية .

أما الخدمات العامة القابلة للتجزئة ، كالمواصلات والتعليم ، ويطلق عليها
اسم « الخدمات العامة الإضافية » ، وعلى المرافق التى تقوم بها اسم « المرافق
العامة الإضافية » ، فهى خدمات يمكن أن يترك أمر القيام بها للجهود الخاصة ،
ولكن الهيئات العامة تقوم بها إذ كانت هناك مصلحة عامة تستدعيه ، كما لو
احصجت الجهود الخاصة عن القيام بها ، أو تلت كفاءتها ، أو تقاضت لقاء
الخدمة التى تؤديها أثمانا مرتفعة تقلل من فرص انتفاع جميع أفرادها .

ولما كانت الخدمات القابلة للتجزئة يستفيد منها أشخاص ينون فائدة
خاصة ، فيمكنهم أن يقدروا المنفعة التى تعود عليهم منها ، ولذا فهم
يطلبونها ، ومن الطبيعى أن تطالبهم الدولة بمقابل لها ، هذا المقابل يطلق عليه
أحيانا « رسم » وأحيانا أخرى « ثمن عام » كما سنوضحه عند الكلام على
الإيرادات العامة .

(1) Ricci U., Science des Finances et Législation Financière
(Cours de Doctorat 1933-34)

ففيما يتعلق بالتعليم مثلاً قد يحجم الأفراد أو الهيئات الخاصة عن فتح المدارس ، أو ينشئون منها عدداً غير كاف ، أو تقل كفاية القائمين بها ، أو يتقاضون أجوراً مرتفعة تمنع عامة الناس من الانتفاع بها ، عندئذ تقوم الدولة بإنشاء المدارس وتتقاضى من تلاميذها نظير الخدمة الخاصة التي تؤديها لهم « رسماً » تسدد من حصيلته بعض تكاليف هذه الخدمة ، وتسدد الباقي من حصيلة الضرائب التي يشترك في دفعها جميع الأفراد .

٥ - والخدمات العامة الإضافية أقل في الأهمية من الخدمات العامة الأساسية ولكن الدولة قد ترى أن خدمة عامة إضافية كالتعليم الابتدائي مثلاً عظيمة الأهمية لتقدم المجتمع ، وترفعها إلى عداد الخدمات العامة الأساسية غير القابلة للتجزئة ، وبذلك يصبح التعليم الابتدائي إلزامياً ومجانياً وتدفع تكاليفه كلها من الضرائب ، وهذا ما يجري الآن في كثير من الدول بالنسبة إلى التعليم الابتدائي والثانوي على الأقل .

الهيئات العامة

٦ - تشمل الهيئات العامة جميع الهيئات التي تمارس سلطتها على الاقليم وفي مقدمتها الدولة ، ثم تليها الهيئات العامة المحلية ، وأهمها المحافظة والمدينة ، وهي تختلف فيما بينها من حيث اتساع رقعة الاقليم الذي تقوم فيه بنشاطها ، ومن حيث الوظائف التي تمارسها ، ووسائلها في الحصول على الموارد اللازمة لها ، والأغراض التي تنفق فيها هذه الموارد ، وعلاقتها المالية بغيرها من الهيئات العامة ، وهذه الفروق ثانوية في أهميتها ، إذ لا توجد فروق جوهرية بين مالية الهيئة المركزية ومالية الهيئات المحلية ، وتمارس الهيئات العامة المحلية نشاطها داخل الجزء من الاقليم

المحدد لها بتفويض من الدولة ، وفي الحدود التي ترسمها لها ، والخدمات التي تؤديها هذه الهيئات خدمات ذات صبغة محلية بوجه عام .

وفي الدول الاتحادية كالولايات المتحدة توجد فوق مالية الهيئات المحلية ومالية الولايات ، مالية الاتحاد .

ولما كانت الجمهورية العربية المتحدة تضم لإقليمين هما سوريا ومصر فإلى جانب مالية الجمهورية كانت توجد مالية كل من الأقليمين ، ومالية الهيئات المحلية بكل منها .

الدراسات المالية :

٧ — تحتاج الهيئات العامة لتأدية الخدمات إلى إيرادات ، وسعى تلك الهيئات في سبيل الحصول على الإيرادات ، وانفاقها في سبيل تأدية الخدمات يكون ما يعرف بوجه عام باسم « المالية العامة » .

فالمالية العامة تدرس نفقات الهيئات العامة وإيراداتها وموازنتها بعضها ببعض .

والدراسات المالية مزوجة ، يعنى قد تستهدف استخلاص القواعد والمبادئ النظرية التي تحكم نفقات الهيئات العامة وإيراداتها وقروضها وميزانيتها فتكون موضوع « علم المالية العامة » (١) وهو دراسة نظرية ، وقد تنصب على مجموع القواعد الوضعية أى القوانين واللوائح التي تتبعها دولة معينة في وقت معين لتنظيم مالياتها من نفقات وإيرادات وقروض وميزانية فتكون موضوع « التشريع المالى » (٢) وهو دراسة عملية . وقد ترمى إلى دراسة الوقائع والحوادث

(1) Science des finances.

(2) Législation financière .

المالية الماضية فتكون موضوع « التاريخ المالى » وقد يقصد منها إحصاء الوقائع المالية التى يمكن عدّها ، وترتيب الأرقام التى يحصل عليها ترتيباً يستطيع معه الباحث أن يلم بما بينها من علاقة ، فتكون موضوع « الاحصاء المالى » . وهذه الدراسات المتنوعة يؤثر بعضها فى بعض ، فعلم المالية يعتمد على التشريع المالى والتاريخ المالى والاحصاء فى استنباط قواعده العامة . كذلك يسترشد التشريع المالى فى وضع نصوصه بقواعد علم المالية وبالتاريخ والاحصاء المالى .

والتشريع المالى فرع من فروع القانون العام الداخلى له مميزات القانون العام وضماناته ، غير أن له أيضاً مميزاته الخاصة به . وهو يستمد أحكامه من الدستور ومن القواعد العامة للقانون الإدارى ومن نصوص القوانين واللوائح المالية .

علاقة علم المالية العامة بغيره من العلوم

٨ - لا تقتصر علاقة علم المالية العامة بغيره من العلوم الأخرى على علاقته بالقانون ، فإن له علاقة وثيقة أيضاً بالاقتصاد ، إذ يتكفلان بدراسة حاجات الناس ، كل منهما فى نطاقه الخاص به ، وكل منهما يؤثر فى الآخر ويتأثر به كما سنرى كثيراً أثناء دراستنا ، ومن الضروري لدارس علم المالية العامة أن يكون ملماً بأصول الاقتصاد ، إذ يستدعى البحث فيه معرفة كثير من النظريات الاقتصادية .

وقد بدأت المالية العامة كجزء من الاقتصاد فقسم آدم سميث مؤلفه عن « ثروة الأمم » إلى خمسة كتب خص المالية العامة بالكتاب الأخير منها ، وأطلق ريكاردو على مؤلفه فى علم الاقتصاد عنوان « أصول الاقتصاد السياسى والضرائب » وتبعها فى ذلك كثير من الكتاب ، ولكن المالية العامة انفصلت تدريجياً عن الاقتصاد لازدياد أهميتها ، وأصبحت موضوع دراسة مستقلة .

ولا تقل صلة المالية العامة بعلم السياسة عن صلتها بعلم الاقتصاد، وقد قال عنها العالم الانجليزي (Dalton) إنها تقع على الحد الفاصل بين الاقتصاد والسياسة (١) .

وتؤثر المسائل المالية في الشكل السياسى للدولة ، ومعظم الاصلاحات والانقلابات السياسية وليدة أسباب مالية ، فالنظام البرلماني مثلاً نشأ في إنجلترا عن أسباب وثيقة الصلة بالمالية العامة ، كذلك نشأ كثير من المشكلات المالية عن أسباب سياسية .

ومن العلوم التي لها صلة وثيقة بالمالية العامة المحاسبة ، إذ يتطلب البحث في كثير من المسائل المالية الاطلاع بقواعد المحاسبة والمراجعة ، كما هو الحال في الضرائب مثلاً .

كذلك تساعد معرفة علم النفس على توضيح كثير من مسائل المالية العامة التي لها اتصال بسلوك الانسان ، كالضرائب مثلاً .

المالية العامة والمالية الخاصة

٩ — هناك عدة فروق بين مالية الفرد والهيئات الخاصة وبين مالية الهيئات العامة أهمها ما يأتي :

(١) تحدد الدولة نفقاتها أولاً ثم تعين مقدار ما يلزمها من الإيرادات بحيث تغطي النفقات ، والمالك تدرج النفقات في الميزانية قبل الإيرادات ويجب في الظروف العادية ألا تزيد الإيرادات عن النفقات حتى لا يحرم الأفراد من أموال ليست الدولة في حاجة إليها .

(1) Dalton, H., Principles of Public Finance, London 1948, p. 3.

أما الفرد فيقدر دخله أولاً ، ثم ينفق في حدود ذلك الدخل . ويرجع هذا الفرق بين المالية العامة والمالية الخاصة ، إلى أن الدولة أقدر من الفرد على زيادة مواردها بما تفرضه من ضرائب ، كما أن قدرتها على الاقتراض أوسع من قدرة الفرد ، فهي دائمة بخلاف الفرد ، وثقة المقرضين بها أعظم من ثقتهم بالأفراد ، ومع ذلك فهذا الفرق ليس مطلقاً ، إذ ولو أن للدولة سلطة واسعة في زيادة إيراداتها ، إلا أن ذلك لا ينبغي أن يذهب إلى حد إرهاق الدخل القومي ، وكذلك الفرد إذا زادت نفقاته ولم يمكنه تخفيضها ، فإنه يسعى في زيادة دخله بزيادة ساعات عمله والتقليل من ساعات فراغه (١).

(٢) أن الباحث على إقدام الأفراد على الأعمال هو ما يترقبونه من فائدة مادية ، أما الدولة فإن الباحث لها على قيامها بالمرافق العامة ليست الفائدة المادية في الغالب ، بل اعتبارات أخرى ، كاتاحة فرصة الانتفاع بالخدمة للجميع دون تمييز ، ولذا فإن الدولة قد تبذل خدماتها للأفراد بأقل من تكاليفها .

(٣) أن اهتمام الدولة بالمستقبل وعنايتها به أكبر من اهتمام الفرد وعنايته به ، لأن الدولة دائمة بخلاف الفرد ، ولذلك فهي تقوم بأعمال لا يقدم عليها الأفراد ، لأنها لا تفيد سوى الأجيال المقبلة مثل غرس الغابات ومد السكك الحديدية في البلاد الجديدة وأعمال الري الكبرى ، كبناء السد العالي على نهر النيل .

§ ٢ - لمحة تاريخية من دراسة المالية العامة (٢)

١٠ - تدرس المالية العامة النظم المالية ، ولما كان النظام المالى يفترض

(1) Dalton, H., Principles of Public Finance, London, 1948, p. 17. (١) بمعى المراجع

Ricca-Salerno; Storia delle dottrine finanziarie in Italia, 1899 — Cossa. L., Science des Finances, Paris, 1920;=

وجود الدولة ، فإن المالية العامة كفن وكعلم لم يكن لها وجود قبل نشأة الدول .

وفي الدول القديمة كانت النظم المالية تعتمد إلى حد كبير على ما تدفعه الشعوب المغلوبة من جزية وعلى عمل الأرقاء الذين تستخدمهم الدولة ، وعرفت الحكومات القديمة الضرائب غير المباشرة على نقل ملكية الأراضي وعلى المعاملات التجارية ، وكان لصغر نظام ضرائب مباشرة وغير مباشرة منذ أيام الفراعنة ، كذلك عرفت الإمبراطورية الرومانية بعض أنواع الضرائب ، كالضريبة على التراكات والضريبة على البيوع .

وقد بقيت بعض مؤلفات الكتاب اليونان والرومان مثل مؤلف كسينوفون (Xenophon) عن إيرادات أثينا ، كذلك يعثر الباحث على بعض التعليقات العرضية على المسائل المالية في مؤلفات أفلاطون وأرسطو ، كما نجد تحجيلا ونقدا للنظم المالية الرومانية في كتابات المؤرخين والشراح الرومان .

المالية العامة قبل آدم سميث

١١ - لما سقطت الإمبراطورية الرومانية الغربية سنة ٤٧٦ ساد أوروبا الغربية عصر من الفوضى السياسية انتهى بالنظام المعروف بالنظام الاقطاعي ،

= pp. 14-34 — Gerloff, W., und Miesel, F.; Handbuch der Finanzwissenschaft, I., Tuebingen 1926; pp. 185-309. — Gangemi, L.; Lineamenti di letteratura Finanziaria, Milano 1929. — Shiras, G. F.; Science of Public Finance, Vol. I, London 1936, pp. 13-41. — Li Calzi, A.; Storia e storiografia del pensiero finanziario, Cedam, Padova, 1960 : (Tomo XII de la collection «Storia della finanza», dirigée par M. le Prof. Morcelli).

حيث اختفت الدولة واختفت معها النظم المالية وامكان الدراسة المالية العامة .

ومنذ القرن الحادى عشر نمت وازدهرت بعض المدن التجارية فى إيطاليا كفاورنسا والبندقية ، وفى شمال أوروبا كمدينة لوبيك وهامبورج وبريمن وكولونيا وحصلت على استقلالها من الأمراء الاقطاعيين وأصبحت دويلات حقيقية ، لها نشاطها الحكومى وإيراداتها. ويظهر هذه الدويلات ظهرت بعض المؤلفات عن المالية العامة فى تلك المدن ومن أهمها مؤلفات كارافا وبالميرى ، وجويشساردنى ، وجوتسولبنى ، وبوتسيرو (Palmieri و Carafa و Guicciardini و Gozzolini و Botero) فى إيطاليا .

وأدى ظهور الدول الكبرى فى أوروبا الغربية ، والامارات والملكيات فى أوروبا الوسطى إلى نشوء كثير من المسائل المالية وأخذت أهميتها فى الازدياد وأخذ الكتاب فى بحثها ، فدرس جان بودان (Jean Bodin) الكتاب الفرنسى مصادر الإيرادات العامة فى كتابه المعروف عن الجمهورية الذى نشره سنة ١٥٧٦ .

كذلك أدت سياسة التجارين إلى ظهور عدة مؤلفات فى القرن السابع عشر عن رسوم الانتاج ، ومن أهم ما كتب فى ذلك العصر فى إنجلترا كتاب السير وليم بيتى (Sir William Petty) الذى نشره سنة ١٦٦٢ عن الضرائب ومؤلفات جيون لوك ، ووليم تمبل ، وشارلس ديفنانت (John Locke و William Temple و Charles Davenant) .

وفى أثناء القرن الثامن عشر ظهر كثير من المؤلفات عن المالية العامة فى فرنسا وألمانيا والنمسا وإنجلترا ، من أهمها كتاب « مشروع عشور ملكية » « Projet d'une dixième royale » للكاتب فوبان

(Vauban) الذى نشره سنة ١٧٠٧ وانتقد فيه نظام الضرائب غير المباشرة فى فرنسا فى ذلك العصر ، كذلك اهتم 'بواجيرت ومونتسكيو ، (Montesquieu و Boisguilbert) الفيلسوف الفرنسى المعروف بنظام الضرائب الفرنسى وقتئذ . وفى النصف الثانى من القرن الثامن عشر اقترح الكتاب الفيزيوقراطيون كينى ، وميرابو ، وتيرجسو (Quesnay و Mirabeau و Turgot) فرض ضريبة واحدة على الأرض لتحل محل جميع الضرائب غير المباشرة الى كانت موجودة وقتئذ ، إذ كانوا يعتقدون أن هذه الضرائب تنتقل ممن يدفعونها حتى تستقر فى النهاية على ملاك الأرض .

أما فى المانيا فقد كان المؤلفون الذين كتبوا فى المالية العامة من وزراء ورجال حاشية أمراء وملوك دويلات وسط أوروبا ولذا وجهوا عنايتهم نحو المسائل الفنية العملية المتعلقة بالحصول على إيرادات للوكلهم فعالجوا المالية العامة من الناحية الرسمية الادارية، ولذا أطلق عليهم اسم الديوانيين (Kameralisten) وعلى رأسهم فون يوستى (Von Justi) مؤلف كتاب « علم تدبير شئون الدولة » سنة ١٧٥٥ « Staatswirtschaft » ، وكتاب « نظام المالية » سنة ١٧٦٦ « System des Finanzwesens » وفسون سوننفيلز (Von Sonnenfels) .

أما كتاب القرن الثامن عشر من الانجليز فقد وجهوا اهتمامهم نحو السياسة التجارية وكانت معالجتهم لمسائل المالية العامة عرضية ، ويعتبر السير جيمس ستيوارت (Sir James Steuart) خير من يمثلهم وقد نشر كتابه « مبادئ الاقتصاد السياسى » سنة ١٧٦٧ وناقش فيه الائتمان العام والضرائب؛ ولم يلق هذا الكتاب نجاحا فى انجلترا ولكن كثيرا من الكتاب الألمان يقدرونه وبخاصة روشر (Roscher) .

آدم سميث والمذهب الإنجليزى

١٢ - هاجم آدم سميث فى كتابه « ثروة الأمم » الذى نشره سنة ١٧٧٦ مذهب التجارين وقد خصص ، كما سبق ذكر ذلك ، الكتاب الخامس منه لمسائل الضرائب ، ولم يلبث كتابه أن أصبح أساسا للدراسة المالية العامة فى إنجلترا وفى القارة الأوروبية ، وأبرز ما ساهم به هذا الكتاب فى علم المالية هو تأكيدده لقواعد العدالة فى توزيع أعباء الضرائب ، كذلك أوضح سميث العلاقة بين المالية العامة والاقتصاد ، وبين الآثار الاقتصادية لبعض الضرائب ولكنه لم يضع نظرية لراجعة الضرائب . وقد ناقش علماء الاقتصاد مبادئ سميث المالية وعلقوا عليها فى كتاباتهم ، وأول من عنى بذلك منهم ريكاردو فى كتابه « أصول الاقتصاد السياسى والضرائب » سنة ١٨١٧ حيث درس راجعية الضرائب واستقرارها ، واشتهر بعد ذلك ماك كالكوش وجون ستوارت ميلل وباستابل وبيجسو (J. S. Mill و Mc Culloch) و A. C. Pigou و C. F. Bastable . وقد اهتموا بنظريات توزيع الضرائب وراجعيتها ولكنهم لم يعنوا كثيرا بالنواحى التاريخية والاجتماعية والإدارية للضرائب .

علماء المالية العامة من الفرنسيين

١٣ - اهتم كتاب القرن التاسع عشر من الفرنسيين بالنواحى النظرية للمالية ، فنشر لروى بوليسو (P. Leroy Beaulieu) كتابه عن المالية العامة سنة ١٨٧٧ ، كما نشر جيز (G. Jèze) كتاب « علم المالية » سنة ١٨٩٦ ، و اليكس (E. Allix) كتابه سنة ١٩٠٧ وقد حاز الكتابان الأخيران مكانة عالمية ، ونشر ستورم (Stourm) كتابه عن الميزانية

سنة ١٨٨٩ ، ووجه العلماء الفرنسيون اهتمامهم منذ الحرب العالمية الأولى إلى مسائل الإدارة المالية .

العلماء الأوكرانيون

١٤ - وقد ساهمت ألمانيا بقسط كبير في الأبحاث الخاصة بالمالية العامة أثناء القرن التاسع عشر ، ونشر عدد من المؤلفات في أوائل ذلك القرن وكانت كلها متأثرة بأراء آدم سميث وريكاردو ، من أهمها كتاب راو (Rau) الذي نشر سنة ١٨٣٢ : أصول علم المالية « Grundsätze der Finanzwissenschaft » ولم يقتصر هؤلاء الكتاب على معالجة موضوع الضرائب ، بل عالجوا أيضا مسائل النفقات العامة والقروض والاثنان .

وفي منتصف القرن التاسع عشر درس علماء المذهب التاريخي المالية العامة مع غيرها من الموضوعات الاقتصادية ، فدرسها شمولر وشيفل (Schaeffle و Schmoller) بصفة تبعية ، ولكن كثيرا من تلامذتهم قضوا حياتهم في البحث في تاريخ الضرائب ، قديمها وحديثها ، ونشروا أبحاثهم في مجلة المجموعة المالية « Finanz Archiv » . بهذا الاتجاه التاريخي افرق الكتاب الألمان عن آدم سميث في دراستهم للمالية العامة كما افرقوا عنه أيضا في دراستهم لها على أنها فرع من علم السياسة ، وأهم من فعل ذلك فون شتاين (Von Stein) ، لذلك رجعوا إلى العلماء الديوانيين أكثر من رجوعهم إلى آدم سميث ، وأخيرا اهتموا تحت تأثير أدولف فاجنر (Adolf Wagner) بالنواحي الاجتماعية للمالية العامة ، وقالوا باستخدام الوسائل المالية لتحقيق الإصلاحات الاجتماعية .

العلماء الإيطاليون

١٥ - واشتهر في أواخر القرن التاسع عشر والرابع الأول من القرن

العشرين العلماء الايطاليون . وهم متأثرون بالكتاب الألمان الذين تتلمذوا عليهم ووجهوا قسما كبيرا من عنايتهم نحو الدراسات التاريخية ، والنواحي الاجتماعية للضرائب . كما تأثروا بأراء العلماء النمساويين من أصحاب مذهب التحليل الحسدى .

: وتمتاز مؤلفات الايطاليين فى هذه الفترة بالوضوح والتوفيق بين آراء التقليديين الانجليز والفرنسيين ، وآراء التاريخيين الألمان، والحديثين النمساويين والانجليز والفرنسيين .

ومن أهم من كتب فى المالية العامة من الايطاليين كوسا (Cossa) ونشر كتابه فى المالية العامة سنة ١٨٧٦ ، وريكاسالرنو (Ricca-Salerno) ونشر كتابه « علم المالية » سنة ١٨٨٨ ودى فيفى دى ماركو (De Viti de Marco) سنة ١٨٨٨ و ماتزولا (Mazzola) سنة ١٨٩٠ و نيتى (Nitti) سنة ١٩٠٣ وايناودى (Einaudi) سنة ١٩١١ و تانجورا (Tangorra) سنة ١٩١٥ و جراتسيانى (Graziani) سنة ١٨٩٧ كذلك نشرت عدة مؤلفات تعالج م: ضروعات خاصة فى المالية العامة وعلى الأخص الضرائب ، كما نشرت مجلة الاقتصاديين «Giornale degli economisti» عدسة أبحاث ومقالات .

العلماء الهولنديون والسويديون

١٦- ومن أشهر علماء المالية العامة من الهولنديين بيرسون (Pierson) : (١٨٣٩ - ١٩٠٩) . وكان أستاذا للاقتصاد فرئيسا لبنك هولندا فوزيرا للمالية ثم رئيسا لوزارة هولندا ، وقد جمع بين تمكنه من النظريات المالية الانجليزية والأوروبية والأمريكية وبين الخبرة العملية . وله آراء قيمة فى نظرية المقدرة التكاليفية وفى الضريبة التصاعدية . ومن رأيه معالجة هذه الموضوعات باستعمال الرياضيات .

ومن هؤلاء العلماء كوهين ستيوارت (Cohen Stuart : ١٨٥٥-١٩٢١) وله آراء في المقدرة التكاليفية فيقول بأن العدالة الضريبية تتحقق إذا ترتب على دفع الضريبة حرمان المكلف من قدر من المتعآت يتناسب مع مجموع المتعآت التي يحصل عليها ، بعد طرح الجزء اللازم لحاجاته الضرورية .

ومن أشهر من كتب في المالية العامة من الكتاب السويدين : ويكسل ولندال وييجر (Jaeger, Lindahl, Wicksell) .

العلماء الأمريكيون

١٧ - لم يساهم الكتاب الأمريكيون حتى آخر القرن التاسع عشر في المالية العامة بما يستحق الذكر . ثم ظهرت منذ سنة ١٨٨٧ حتى سنة ١٩٠٠ ستة مؤلفات هامة ، نلمس في ثلاثة منها أثر المذهب الانجليزي . وهي كتاب « الديون العامة » ، الذي نشر سنة ١٨٨٧ « وعلم المالية » سنة ١٨٩٨ وكلاهما لآدمز (H. C. Adams) و« الضرائب علما وعملا » لـ دافيد ويلز (David A. Wells) سنة ١٩٠٠ ، أما الثلاثة الأخرى فيظهر فيها أثر العلماء الألمان وهي كتاب « الضرائب في الولايات والمدن الأمريكية » ومؤلفه إيلي (R. T. Ely) سنة ١٨٨٨ « ونقل واستقرار الضرائب » و« الضريبة التصاعدية » ومؤلفها إدوين سليجمان (Edwin R. A. Seligman) وظهر الأول سنة ١٨٩٢ والثاني سنة ١٨٩٤ ، وقد اهتم المؤلف فيها بالنواحي التاريخية والاجتماعية للضرائب .

ومع ذلك لم يتغلب أى المذهبين الانجليزي أو الألماني في الولايات المتحدة إذ اضطرت ظروف تلك الدولة علماء المالية فيها إلى الاهتمام بمالية الولايات والهيئات المحلية ، ولذا وجهوا عنايتهم نحو المسائل العملية فاقترحوا بذلك من العلماء الديوانيين ، وقد اهتموا منذ منتصف العقد الرابع من القرن الحالى ببحث الآثار الاجتماعية والاقتصادية للنفقات العامة والضرائب والقروض .

علماء العرب والدراسات المالية

١٨ - من أبرز الآثار التي تركها العرب في الدراسات المالية كتاب الخراج لأبي يوسف يعقوب بن ابراهيم الأنصارى المتوفى سنة ١٨٢ هجرية ، وكان قاضى القضاة في خلافة هارون الرشيد ، وضعه جوابا على أسئلة وجهها إليه الخليفة فيما ينبغى عمله لانتظام جباية الخراج وغيره من موارد بيت المال وقد أجابه على كل سؤال منها جوابا مفصلا أرشده فيه إلى أفضل الأساليب وأعلها في الجباية والانفاق وضمنه أبحاثا مستفيضة عما سأله من امور .

ومن عالجوا بعض نواحي الدراسات المالية وبخاصة مسائل الجباية : ابن خلدون في تاريخه المعروف ، وقدامة بن جعفر في كتاب الخراج ، وابن خرداذبه في كتاب المسالك والممالك .

٣ - الفكرة التقليدية والفكرة الحديثة للمالية العامة

الفكرة التقليدية للمالية العامة

١٩ - تطورت المالية العامة تطورا كبيرا خلال الثلاثين سنة الأخيرة . ولم يلحق التطور وسائلها الفنية فحسب ، وإنما لحق فكرة المالية العامة نفسها ، وأهدافها .

وهذا التطور ليس سوى نتيجة وصدى لتطور الدولة ذاتها ، فعلم المالية العامة التقليدى ، كما شرحه الكتاب التقليديون أمثال ليون ساي (Leon Say) وجاستون جيز (G. Jèze) كان يرتبط بالدولة الحرة التي سادت أثناء القرن التاسع عشر ، والتي كانت لا تحتفظ لنفسها إلا بأقل قدر ممكن من الرزائف ، وتبجج عن التدخل في الشؤون الاجتماعية والاقتصادية ، فلما أصبحت الدولة ترى من واجبها التدخل في الاقتصاد القومى لتوجيهه ، بل ولادارته

سعيًا وراء تحقيق مصلحة الجماعة ، كان لابد من تغير فكرة المالية العامة وأهدافها ووسائلها .

وطبقاً للفكرة التقليدية كانت الوظيفة الأساسية للمالية العامة ، التي يجب عليها أن تكتفى بها ولا تعتمد على غيرها ، هي مد الدولة بالموارد الضرورية لتغطية الأعباء العامة ، وتوزيع تلك الأعباء على أفراد الجماعة توزيعاً عادلاً . إذ مهما كانت الوسيلة المستعملة لتغطية الأعباء العامة ، فإنها تنتهي في آخر الأمر باقتطاع جزء من ثروات الأفراد ، وهذا واضح بالنسبة للضريبة والرسم ، وأقل وضوحاً بالنسبة للقرض ، على أننا إذا أمعنا النظر لوجدنا أن الأمر لا يختلف بالنسبة للقرض أيضاً ، لأن المبالغ التي تقترضها الدولة يجب سدادها ، كما ينبغي دفع فوائد عنها للمقرضين ، والضريبة هي السحق تمد الدولة بالمبالغ اللازمة لسداد القرض وفوائده . فالقرض ينتهي أيضاً إلى الضريبة ، وهو أيضاً طريقة لتوزيع الأعباء العامة .

وقد تلجأ الدولة للتضخم لسداد نفقاتها ، ومع ذلك فالالتجاء إلى التضخم لم يخرج عن كونه وسيلة لتوزيع الأعباء العامة ، ولكنه وسيلة تصيب الأفراد دون تمييز .

وتوزيع الأعباء العامة على الأفراد توزيعاً عادلاً مبدأ من المبادئ الأساسية للمالية العامة التقليدية ، وقدما كانت الطبقات التي بيدها مقاليد الأمور تروق بالضرائب غيرها من الطبقات ، وقد جاهد الناس طويلاً لإقرار مبدأ التوزيع العادل للأعباء العامة ويمكن القول بأن الهدف الأساسي من النظم البرلمانية هو توزيع الأعباء العامة توزيعاً عادلاً ، ولهذا السبب لم تفر الفكرة التقليدية للمالية العامة التضخم كوسيلة لتوزيع الأعباء العامة ، لأنه لا يتفق مع مبدأ المساواة في تحمل تلك الأعباء .

والخلاصة أن علم المالية العامة طبقاً للفكرة التقليدية يقتصر على البحث في كيفية تغطية الأعباء العامة ، وفي توزيعها توزيعاً عادلاً على جميع أفراد الجماعة

على قدر المستطاع ، وعلة وجوده هى ضرورة حصول الدولة على الأموال اللازمة لقضاء الحاجات العامة وواجبها فى توىحى العدالة فى الحصول على هذه الأموال .

والفكرة التقليدية للمالية العامة ، كما سبق القول ، تضيق من وظائف الدولة ، وقد قصر آدم سميث تلك الوظائف على الدفاع الخارجى ، وحفظ الأمن الداخلى ، والقضاء ، والقيام ببعض الأشغال العامة الأساسية كانشاء الطرق ، التى لا يقدم عليها الأفراد لأنها لا تغل ربحا مع ضرورتها لحياة الجماعة ، وفيما عدا ذلك يجب على الدولة أن تترك الأفراد أحرارا ليسعوا وراء مصالحهم الخاصة بالطريقة التى يرون أنها أكثر جلوى ، ينافس كل منهم برأس ماله وعمله رأس مال غيره وعمله ، فردا كان أم جماعة وينبى على الأخص ألا تحاول الدولة أن توجه رؤوس أموال الأفراد أو عملهم نحو الأعمال التى ترى أنها تلائم أكثر من غيرها مصلحة المجتمع ، لأن الدولة فى اعتقاده إذا حاولت ذلك تعرضت لأخطاء عديدة .

وقد أخذ اتباع آدم سميث وغيرهم من رجال السياسة فى ذلك العصر بفلسفته ، وضيقوا من وظائف الدولة ، فقال ساي (Say) إن أفضل الاتفاق ما قل مقداره ، وأحسن الضرائب أقلها مبلغا ، وقال بعض رجال السياسة السير هنرى بارنل (Sir Henry Parnell) إن أى قسبر يسيط من التفقة يصرف فيما لا تدعو إليه ضرورة ملحة من حفظ النظام العام أو حماية الوطن من العدوان ، إسراف لا مبرر له ، وععب ظالم على الشعب . كذلك جذب السياسى الانجليزى جلاستون (Gladstone) ترك الأموال بن يلى الأفراد يشعرونها ، بدلا من أن تأخذها الدولة منهم بواسطة الضرائب لأن استعمالها للأموال استعمال غير منتج أو فى وجوه الاسراف .

٣٠ - على أنه أثناء الحرب العالمية الأولى (١٩١٤ - ١٩١٨) أخذت الدولة تتدخل فى المجال الاقتصادى ، وقامت بأعمال على درجة من الخطورة

كتوزيع المواد بالبطاقات ، والرقابة على الأسعار وعلى الأجور وغير ذلك . مما لا يتفق مع نظام المشروع الحر ، ولكن الدولة في ذلك الوقت كان لديها من الوسائل الفنية والمعلومات الاقتصادية ما مكّنها من التوسع في وظائفها توسعا كبيرا ، على عكس ما كان عليه الحال أثناء القرنين الثامن عشر والتاسع عشر

وقد ترتب على الفكرة التقليدية للمالية العامة نتيجتان هامتان هما :

(١) أن حجم الميزانية (أى مقدار النفقات والايادات) ينبغي أن يكون أقل مما يمكن .

(٢) أن توازن الميزانية سنويا قاعدة يجب احترامها احتراماً تاماً .

الفكرة الحديثة للمالية العامة

٢١- تلك هي الفكرة التقليدية للمالية العامة ، وقد تغيرت بعد ذلك وحلت محلها الفكرة الحديثة ، وخاصة بعد الكساد الكبير الذى حدث في أواخر العقد الثالث وأوائل العقد الرابع من القرن الحالى (١٩٢٩ - ١٩٣١) .

مما لا يخفى أن أى نظام مالى له تأثيره على العناصر الاقتصادية والاجتماعية للدولة ، وكل إجراء مالى يؤثر عند التطبيق في القطاعات الرئيسية للنشاط القومى ، كما يتضح من الأمثلة التالية :

هناك ، كما سنرى ، نوعان من الضرائب : ضرائب مباشرة وضرائب غير مباشرة ، والدولة قد ترى ، عند ما تحتاج إلى الأموال ، أن تلجأ إلى الضرائب غير المباشرة لسهولة جبايتها ، وصعوبة التهرب منها إلا يشعر الأفراد بها لأنها تندمج في ثمن السلعة أو الخدمة ، على العكس من الضرائب المباشرة ، ولكن الضرائب غير المباشرة تصيب الأفراد بغير تمييز ، فلا تأخذ في الاعتبار غنى من يدفعها أو فقره ، ولذا فإن عبأها يكون أشد على الفقير منه على الغنى ، لأن كلا منهما يدفع نفس المبلغ بينما الأول أقبل مالا من الثانى ، ولذلك فإن كل زيادة في الضرائب غير المباشرة تقلل من القدرة

على الاستهلاك بالنسبة للطبقات الشعبية ، وتزيد حالتهم سوءا ، من ذلك نرى أن الاجراء المالى البحث كان له أثره على التوازن الاجتماعى فزار من اختلاله ؟

كذلك قد ترى الدولة زيادة الضرائب أثناء فترة الكساد لتزيد من إيراداتها وتقلل من العجز فى ميزانيتها ، ولكن هذه الزيادة تزيد من تكاليف إنتاج المشروعات ، وتؤخر بالتالى الخروج من مرحلة الكساد ، من ذلك نرى أن الاجراء المالى البحث كان له أثره على التوازن الاقتصادى فزاد من اختلاله .

كان ذلك هو الحال دائما ، لكل إجراء مالى تأثيره فى القطاعات الرئيسية للنشاط القومى ، على أن هذا التأثير لم يبلغ فى الماضى من القوة ما يجعله يارزا واضحا ، نظرا لقلة ما كانت تستوعبه النفقات العامة من الدخل القومى ، فقبل الحرب العالمية الأولى كانت النفقات العامة فى الولايات المتحدة - ٦٥٪ من الدخل القومى ، ولم تزد على ١٠٪ منه خلال السنوات من ١٩٢٠ إلى ١٩٢٩ :

أما اليوم فقد أصبح هذا التأثير أشد قوة وأكثر وضوحا مما كان عليه ، إذ أخذ مقدار النفقات العامة وبالتالى حجم الميزانية يزداد كثيرا . فبلغت النفقات العامة فى سنة ١٩٣٦ : ٢٤٪ من الدخل القومى فى إنجلترا و ٢٧٪ منه فى فرنسا ثم ارتفعت فى سنة ١٩٤٨ إلى ٣٤٪ و ٣١٪ فى كل منهما على التوالى .

وأسباب تلك الزيادة كثيرة كما سنرى ، وأهميتها كبيرة ، وقد ترتب على ضخامة الميزانيات فى العصر الحاضر أن اشتد تأثير المالية العامة فى حياة الجماعة الحديثة ، كما أخذ تأثير زيادة الضرائب على التوازن الاقتصادى والاجتماعى يظهر بوضوح للرأى العام ، وعلى الأخص للفنيين ، مما دعا إلى الاهتمام بها عند وضع الميزانية ، بحيث تراعى الاعتبارات الاقتصادية والاجتماعية إلى جانب الاعتبارات المالية . ومع هذا التطور أدخلت الفكرة الحديثة المالية العامة فى الظهور . إذ رأى رجال الاقتصاد والمصلحون الاجتماعيون إمكان الاستمانة

بالنظام المالى لبارغ أهداف اقتصادية واجتماعية بحثة ، بهذا جعلوا من المالية العامة شيئا فشيئا أداة للتدخل الاقتصادى والاجتماعى مما بدل الفكرة التقليدية للمالية العامة ووسع من أهدافها .

بدأ هذا التحول بعدم إقرار القوانين المالية المختلفة إلا بعد دراسة آثارها ، ثم امتد بعد ذلك إلى استعمال الوسائل المالية لبلوغ أهداف غير مالية ، ومن هذا القبيل ما فعله كثير من دول أوروبا الغربية المهددة بانخفاض عدد سكانها من فرض ضرائب على العزاب وعلى المتزوجين الذين لم ينجبوا أولادا ، وفرض ضرائب خاصة على الشركات الكبيرة ، للحد من التركيز الرأسمالى الذى يودى إلى اختفاء المشروعات المتوسطة والصغيرة ، ورفع سعر الضرائب على الدخل والثروات الكبيرة للتقليل من التباين بين الطبقات ، ووضع الميزانية بحيث تساير الدورة الاقتصادية ، وقد بلغت تلك السياسة ذروتها فى الاتجاه إلى جعل تحقيق المعالة الكاملة والأمن الاجتماعى الهدف الأساسى للميزانية العامة .

وجدير بالذكر أن استعمال الوسائل المالية فى بلوغ أهداف غير مالية لم يكن أمرا جديدا على المالية العامة ، فقد استعملت الضرائب الجمركية منذ عهد بعيد بقصد حماية الانتاج القومى ، على أن هذا الاتجاه لم يتوسع فيه حتى الحرب العالمية الأولى . وكان الكساد الكبير الذى حدث بعد سنة ١٩٢٩ والذى لم يسبق له مثيل فى العصر الحديث فى شدته وطول بقائه هو الذى دفع بالمالية العامة شوطا بعيدا فى الاتجاه الجديد ، وزرع الاعتقاد فى جدوى اللجوء إلى التقليديين السابق ذكرهما وهما مبدأ التقليل من النفقات العامة إلى أقل حد مستطاع ، ومبدأ المحافظة على توازن الميزانية سنويا .

وكان الكتاب التقليديون يفترضون مجتمعها يسوده التوظيف الكامل للعمل ورأس المال ، فلم يرسموا سياسة للضرائب والنفقات يراعى فيها أثرها المضاد للدورة الاقتصادية ، وليس معنى ذلك أنهم لم يفتنوا إلى أثر الانفاق العام على الاقتصاد القومى ، لأن طلب الدولة يعتبر جزءا من الطلب الكلى

للسلع والخدمات ، وهو بهذا يؤثر على نوع ومقدار السلع المنتجة ، وعلى ظروف التوظيف . ولكنهم أنكروا أن يزيد الانفاق العام من حجم التوظيف فوصف باستابل (Bastable) الفكرة القائلة بأن النفقات العامة تزيد من التوظيف بأنها بعيدة عن الحقيقة ، لأن ما تأخذه الدولة ، على حد قوله ، من أموال الأفراد لتغطية النفقات ، كان لابد من أن يستعمله الأفراد في استئجار العمال وفي شراء السلع ، ولكنه لم يقطن إلى أن الأفراد قد يسكنون تلك الأموال ، ولا ينفقونها (وهو ما يحدث أثناء مرحلة الكساد) وإذا كانت هناك موارد معطلة للعمل ورأس المال ، فإن الأموال التي تحصلها الدولة من الأفراد بواسطة الضرائب والقروض وتنفقها ، تضيف إلى الطلب الكلي وتزيد من فرص التوظيف ، كذلك لم يبحث حالة تمويل الدولة نفقاتها عن طريق خلق قوة شرائية جديدة وليس عن طريق الضرائب .

ويرجع هذا الخطأ بالأخص إلى فرض وجود العمالة الكاملة ، ذلك أن النظرية التقليدية الخاصة بمستوى العمالة تهمل ظاهرة أساسية من ظواهر الحياة الاقتصادية في الدول الرأسمالية المتقدمة في الصناعة ، وهي ظاهرة البطالة الاجبارية ، لأنها ترى أن النظام الاقتصادي متى وصل إلى مستوى العمالة الكاملة فإنه يعمل من تلقاء نفسه على المحافظة عليه ، بحيث إذا حدث انحراف عن ذلك المستوى قامت عوامل آلية بإعادته إليه . وأن ظهور البطالة في الحياة الاقتصادية ليس إلا نتيجة عدم مرونة تلك العوامل الآلية مما يعوق النظام الاقتصادي عن العودة إلى مستوى العمالة الكاملة في فترة وجيزة ، وبينت النظرية التقليدية أن أهم مصادر تلك العوائق هو عدم مرونة الأجور الحقيقية للعمال . إذ أن الأجور الحقيقية للعمال كثيراً ما تنقصه الحساسية اللازمة لمسايرة حالة العمالة في الدولة ، وبينت على ذلك أن البطالة التي تنشأ في النظام الاقتصادي عادة بطالة اختيارية ، ترجع إلى رفض العمال العمل بالأجر الحقيقي المنخفض الذي يحقق لهم مستوى العمالة الكاملة .

كان ذلك هو الاعتقاد السائد حتى كانت أزمة سنة ١٩٢٩ - ١٩٣٠ وأصابت البطالة الأعداد الهائلة من العمال ، مما أفقد الثقة في مقدرة الاقتصاد على التوازن الذاتي الذى تقول به النظرية التقليدية ، وقد تكفل كينز (J. M. Keynes) بدحض تلك الآراء في كتاباته وبخاصة في مؤلفه المسمى « بالنظرية العامة » ، وقال بأن الادعاء بأن الأعداد الهائلة من العمال الذين كانوا في حالة بطالة أثناء أزمة سنة ١٩٢٩ - ١٩٣٠ كانوا من الممتنعين عن العمل بأقل من أجر حقيقى معين ، ادعاء لا يقوم على أساس وأنه لا يمكن لذلك اعتبارهم في حالة بطالة اختيارية .

ولكى يفسر كينز ظاهرة البطالة الاجبارية وضع نظرية في العمالة أوردتها في كتابه « النظرية العامة » المشار إليه ، تتلخص في أن المستوى العام للعمالة يتحدد بمستوى الطلب الكلى الفعلى في الدولة . فإذا كان ذلك الطلب كافيا لاستيعاب القوى العاملة التى تعرض في السوق بأجر معين تحققت لتلك الكمية من العمل حالة العمالة الكاملة ، وإلا ظهرت البطالة الإجبارية ، ولما كان الطلب الكلى الفعلى يتكون من الطلب الكلى على الاستهلاك والطلب الكلى على الاستثمار والطلب الحكومى على السلع والخدمات ، وكان الطلب على الاستهلاك ثابتاً تقريبا ، على عكس الطلب على الاستثمار فإنه سريع التغير ، وضع الدور الذى يجب على الدولة أن تقوم به لتعويض التدهور في الطلب الكلى على الاستثمار . بهذا التحليل وضع كينز الأساس النظرى للنصائح العملية التى أبداها كثير من الاقتصاديين أثناء أزمة ١٩٢٩ - ١٩٣٠ ، والتى تتلخص في أن تقوم الدولة بمشروعات عامة لبحث الانتعاش في الاقتصاد القومى ، وبدأت الأنظار تتجه نحو السياسة المالية باعتبارها وسيلة لمكافحة البطالة وإشاعة الاستقرار في الاقتصاد القومى للبلاد المتقدمة صناعيا . .

وقد سبق علماء الاقتصاد السويديون أمثال ميردال ، وأولان ، ولندال

(Myrdal و Ohlin و Lindahl) كينز في آرائه وإن لم يكتب لمؤلفاتهم
الذيوع والانتشار لكتابها باللغة السويدية .

أثرت الآراء السابقة في السياسة المالية لمعظم الدول ذات الاقتصاد المتقدم ،
فأخذت تزيد أو تقلل من نفقاتها العامة إلى الحد الذي تتحقق عنده العمالة الكاملة ،
وذلك بالتوسع في الاستثمارات العامة عند هبوط الاستثمارات الخاصة ،
والتضييق منها عند زيادة هذه الأخيرة . كما زادت من الاتفاق على الخدمات
الاجتماعية .

كذلك قام كثير من الدول الناشئة أو المتخلفة التي تريد استكمال نموها
الاقتصادي ، بمشروعات للتنمية الاقتصادية ، وتحسين ظروف المعيشة ،
وتتخذ هذه المشروعات شكل خطط تنفذ في عدد معين من السنين
كخمس أو ست أو عشر سنوات ، وتحتوي على تدابير اقتصادية ومالية
واجتماعية تهدف إلى زيادة القوى الانتاجية ، وتحسين مستوى المعيشة .

ولم يقتصر هذا الاتجاه الجديد نحو التوسع في وظائف الدولة على النطاق
الداخلي . بل تعداه إلى النطاق الدولي ، فجاء في المادة ٥٥ من ميثاق الأمم
المتحدة الموقع عليه في سان فرانسيسكو في ٢٦ يونيو سنة ١٩٤٥ ، أن الأمم المتحدة
تعمل على تحقيق مستوى أعلى للمعيشة ، وتوفير أسباب العمل المتصل لكل
فرد ، والتهوض بعوامل التطور والتقدم الاقتصادي والاجتماعي .

كذلك نجد تأكيداً للأهداف الجديدة للدولة في قرارات عدة مؤتمرات
كمؤتمر التجارة والعمالة الذي عقدته الأمم المتحدة في هافانا بكوبا من ٢١ نوفمبر
سنة ١٩٤٧ ، إلى ٢٤ مارس سنة ١٩٤٨ .

أدت هذه الأهداف الجديدة للدولة إلى اختفاء الفكرة التقليدية التي كانت
تتطلب من الدولة أن تبقى على الحياد بالنسبة للحياة الاقتصادية ، فقد أصبح

على الدولة الحديثة واجبات هامة يستلزم القيام بها نفقات طائلة وإيرادات كبيرة ، حتى لا يمكن الكلام الآن عن حياد السياسة المالية للدولة ، طالما كانت النفقات العامة تستوعب ما يتراوح بين ثلث الدخل القومى ونصفه . وإن ما يميز المرحلة الحاضرة للسياسة المالية والاقتصادية والاجتماعية عن المرحلة السابقة هو أن الأفراد الآن لا يوافقون فقط على أن للمالية العامة تأثيرا على الاقتصاد ، وإنما يسعون إلى الحصول على هذا التأثير عمدا عن طريق السياسة المالية .

ولم تعد ميزانية الدولة ميزانية مالية فحسب ، هدفها الوحيد الاذن بزيادة الضرائب لتغطية النفقات العامة ، ولكنها أصبحت ميزانية اقتصادية ، هدفها تنسيق وتوجيه الاقتصاد القومى نحو أهداف الدولة التى ترسمها فى خطة اقتصادية عامة .

٢٢ - وخلاصة القول إنه بينما تعالج المالية العامة التقليدية المشاكل المالية منفردة عن الحياة الاقتصادية والاجتماعية للأمة ، تعالجها المالية العامة الحديثة وسط هذه المشاكل ، وبينما تهتم المالية التقليدية بالتوازن الحسابى بين إيرادات الميزانية ونفقاتها ، تهتم المالية الحديثة بالتوازن العام للحياة الاقتصادية والاجتماعية ، وترى أن توازن الاقتصاد القومى فى مجموعة قد لا يتحقق ، فى بعض الظروف ، إلا على أساس حجز فى ميزانية الدولة ، وهى النظرية المعروفة باسم « نظرية العجز المقصود » (وسنعود إليها عند الكلام على الميزانية فى القسم الرابع من هذا الكتاب) على أن هذه النظرية لا تعنى أن يكون بالميزانية عجز دائم ، أو أن كل حجز فى الميزانية مفيد ، ولكنها تعنى أن العجز وسيلة فى أحوال معينة لتحقيق التوسع الاقتصادى ولحل الأزمات إذا أحسن استعماله .

§ ٤ - بعض المراجع الأجنبية في علم المالية العامة والتشريع المالي

٢٣ - باللغة الفرنسية :

- Allix, E.; Traité élémentaire de science des finances et de législation financière française, 6^e éd. Paris, 1931.
- Baudhuin, F.; Précis de finances publiques, 2 vols. Bruxelles 1958 et 1949.
- Boucard et Jèze; Eléments de la science des finances, 2 vol 2^e éd. 1902.
- Delben, L.; Eléments des finances publiques, Paris; 1955.
- Duverger, M.; Institutions financières, Paris, 1956.
- Jèze, G., Tr. de sc. des finances: Le budget 1910.
- Jèze G.; Cours élémentaire de science des finances et de législation financière française 5^e ed. Paris 1912. — (en 1 vol.)- 6^e éd. en 3 vols.; I: Théorie générale du budget 1922; II: Dépenses publiques et théories générales du crédit public 1925.; III: La technique du crédit public 1925.; Nouvelle éd.; 1931.
- Laferrière J. et Wéline M.; Traité élémentaire de science et de législation financières, Paris, 1952. (Budget. Revenus.
- Trotabas, L.; Précis de science et de législation financières, 11^e éd. 1954.
- Vedel. G.; Cours de législation financière, 1955.

ومن الكتب المترجمة إلى الفرنسية :

Nitti, F. : Principes de science des finances, 2 vols, 1928

Wagner, A.; Traité de la science des finances, 5 vols. 1913

ومن مؤلفات المالية العامة الحديثة :

Angelopoulos, A.; L'Etat et la prospérité sociale; nouveaux principes des finances publiques.

Ardant, Problèmes financiers contemporains, 1949.

Barrère, A.; Politique financière, 1959.

Baudhuin. F.; Les théories modernes en matière de finances publiques, 3e éd. Louvain, 1944.

Devaux, G ; La comptabilité publique, T. I, 1957.

Laufenburger, H.; Traité d'économie et de régulation financières, 4 vols.: I.: Revenu, capital et impôt, 4e éd. 1950. — II. : Dette publique et richesse privée. 3e éd. 1948 — III: Budget et Trésor, 3e éd., 1948. — IV : Législation fiscale et documents financiers 3e éd., 1948. — 5e éd. I : Théorie économique et psychologique des finances publiques, 1956. — II: Economie du système fiscal français, national et local, 1954.

Laufenburger, H.: Finances comparées. Etats-Unis, France, Grande Bretagne, U.R.S.S. 2e éd. 1951.

Lauré, M.; Traité de politique fiscale, 1956

Marchal J.; Rendements fiscaux et conjonctures, 1942.

Masoin, M.; Théorie économique des finances publiques, Paris, Bruxelles, 1946.

Trotabas, L.; Institutions financières, 1960. — Science et technique fiscales, Paris 1960.

٢٤ — باللغة الانجليزية :

١ — مؤلفات انجليزية .:

Dalton, H.: Principles of Public finance, 4th ed. London 1954.

Hicks, U.; Public Finance, London (2nd. ed.) 1951

Hicks, U., British public finances, their structure and development (1880 - 1952), London, 1954.

Pigou, A. C.; A Study in Public Finance, London.

Prest, A. R.; Public finance in theory and practice, London, 1960.

Robinson, M. E.; Public Finance, London, 1923.

Shirras, G. Findlay; Science of Public Finance. 2 vols. 3rd. ed. 1936.

Stamp, Sir J.; The Fundamental Principles of Taxation, London, 1936

ب — مؤلفات أمريكية :

Allen, E. D. and Brownley, O. H.; Economics of public finance, N.Y. 1953.

Bator, F.; The question of government spending, New York.

Buehler, A. G.; Economics of public finance 3rd ed. N.Y. 1948.

Duc. J. F.; Government finance, an economic analysis (Homewood III) 1954.

Groves, H. M.; View points of public finance, 3rd ed. N.Y. 1948. — Financing government 3rd ed. N.Y. 1950.

Howard, M. S.; Principles of Government Finance. Chicago, 1940.

- Jensen, J. P.; Problems of Public Finance, New York, 1924.
 Lutz: H. L.; Public finance.
 Mills, M. G.; and Starr, G. W.; Readings in Public Finance,
 New York 1932.
 Musgrave, R. A.; The Theory of Public Finance, N.Y. 1959.
 Plehn, Public finance.
 Seligman, E. R. A.; Studies in Public Finance, New York,
 1925 — Principles of Fiscal Science.
 Shultz; American Public Finance, N.Y. 1948
 Shultz, W. J. & Harris; C. L.; American public finance,
 6th. ed. N.Y. 1954.
 Taylor, P. E.; The Economics of public finance, N.Y. 1953.

٢٥ — باللغة الإيطالية :

- Cosciani, C.; Principi di Scienza delle finanze, Torino, 1953.
 D'Albergo, E.; Economia della finanza pubblica, 2 vol.
 Bologna; 1952.
 De Viti de Marcò; Primi Principi dell'economia finanziaria.
 » : Public Finance, 1936.
 Einaudi, L.; Corso di scienza della finanza, Torino, 1926.—
 » : Principi di scienza delle finanze, Torino 1940.
 Gangemi, L.; Elementi di scienza delle finanze, 2 vols.
 Napoli 1945-49.
 Graziani, Istituzioni di scienza delle finanze, Torino, 1929.
 Griziotti, B.; Saggi sul rinnovamento dello studio della
 scienza delle finanze et del diritto finanziario, Milano,
 1953.
 Morselli, E.; Corso di scienza della finanza pubblica, t. I.
 Padova 1949.
 (٣)

- Papi, U. G.; Lezioni di scienza delle finanze, Roma, 1947.
 Presenti, A.; Lezioni di scienza delle finanze e diritto
 finanziario, 1961.
 Rumboldt, T.; Le imposte fondiarie, Torino, 1961.
 Tivaroni, S.; Compendio di scienza delle finanze, 2 vol.
 Bari 1949.

٢٦ - باللغة الألمانية :

- Amonn, A.; Wirtschaftspolitik in der Schweiz in Kritischer
 Sicht. Zuerich, 1960.
 Gerloff, W.; Die oeffentliche Finanzwirtschaft, 2e éd.,
 Frankfort, 1948.
 Gerloff, W. & Neumark, F.; (et autres); Handbuch der
 Finanzwissenschaft, 3 vols. Tuebingen, 1952-1956.
 Schmoelders, G.; Finanzpolitik, Berlin, 1955.
 Terhalle, F.; Die Finanzwirtschaft des Staates und der
 Gemeinden, Berlin, 1948.
 Wagner, A.; Finanzwissenschaft.

٢٧ - مجلات :

١ - باللغة الفرنسية :

- Annales de finances publiques comparées: publiée par
 l'Institut de Droit comparé de l'Université de Paris
 (Section Finances publiques) jusqu'en 1954. Puis rem-
 placée par: Etudes de finances publiques.
 Annuaire de Statistiques financières, Paris.
 Archives Internationales de finances publiques.
 Bulletin de la taxe sur la valeur ajoutée et des impôts
 indirects,

Bulletin de Statistique et de législation comparée (1941-1948
Puis : Statistiques et études financières.

Bulletin des contributions directes.

Bulletin législatif Dalloz (depuis 1918 et suite du Recueil
Duvergier depuis 1955) .

Cahiers de droit fiscal international.

Documentation française; Notes et études documentaires
(Présidence du Conseil).

Finances publiques, Haarlem, depuis 1946, devenu en 1953
Public Finance, Finances Publiques, La Haye.

Recueil Dalloz et Recueil Sirey.

Revue d'Economie politique.

Revue de science et de législation financières, fondée en
1903 par Gaston Jèze, depuis le 1er janvier 1956 elle a
pris le titre de: «Revue de science financière (1956)»
dirigée actuellement par: Henry Laufenburger.

Revue des contributions indirectes.

Revue du Trésor (publiée sous le patronage du Directeur
de la comptabilité publique).

Revue économique (Armand Colin, depuis 1950)

Travaux de l'Institut international de finances publiques
(depuis 1938).

ب — باللغة الإيطالية :

Archivio finanziario (Italie).

Economia internazionale (Genova).

Rivista di diritto finanziario e scienza delle finanze (Milano)

Rivista di politica economia (Roma).

ج - باللغة الانجليزية :

- The American Economic Review (Evanston).
Bulletin for international fiscal documentation (Pays-Bas)
Economica (London).
The Economic Journal (Cambridge).
Federal Reserve Bulletin (U.S.A.).
National Tax Journal (Boston, U.S.A.)
Public finance (Pays-Bas)
The Quarterly Journal of Economics (Cambridge).

د - باللغة الألمانية :

- Finanzarchiv (Allemagne).
Schweizerische Zeitschrift fuer Volkswirtschaft und Statistik
(Basel).

هـ - باللغة الأسبانية :

- Revista de Derecho Financiero y de Hacienda Publica
(Madrid).
Revista de Economía (México).

منهج الدراسة

٢٨ - موضوعات هذا الكتاب موزعة على أربعة أقسام كالآتي :

القسم الأول : النفقات العمامة .

القسم الثاني : الإيرادات العامة .

القسم الثالث : القروض العامة :

القسم الرابع : الميزانية .

القسم الاول
النفقات العامة

القسم الاول

النفقات العامة (١)

مقدمة

٢٩ — لم يمن علماء المالية العامة القدامى بدراسة النفقات العامة ، رغم أهميتها الكبيرة في الفكرة التقليدية للمالية العامة ، وقلما نجد في الكتب القديمة ، وبخاصة الكتب الفرنسية ، بابا مخصصة للنفقات العامة ، وإذا كان هناك مثل هذا الباب فإنه يعالج على الأخص النواحي القانونية للنفقات العامة ووسائل الرقابة عليها . ولم يهتم العلماء التقليديون بطبيعة النفقات العامة ، إذ اعتبروا النفقة العامة مشكلة إدارية أو سياسية ، ولم يعتبروها مشكلة مالية . فتخصيص نفقة ما للتسلح أو للتعليم أو للاستثمار لم يكن له أهمية مالية في نظرهم ، ولكنه كان مسألة اختيار سياسي بين مختلف أنواع نشاط الدولة . وقد اهتم العلماء التقليديون قبل كل شيء آخر بمبلغ النفقات العامة لا بمحتوياتها ويظهر ذلك بوضوح من دراساتهم لتوازن الميزانية ، فالنظرية التقليدية ترفض أن يكون بالميزانية عجز ، أي زيادة في النفقات على الإيرادات ، ولكنها لا تهتم بطبيعة النفقات أو الإيرادات .

٣٠ — أما المالية العامة الحديثة فإنها تختلف في نظرتها إلى النفقات العامة اختلافا جوهريا عن المالية التقليدية ، فهي تهتم بمحتويات النفقات قبل أن تهتم بمبلغها ، كما أنها لا تعطي للنفقات الأسبقية التي تعطى لها النظرية التقليدية ، وتذكر

(١) بالفرنسية Dépenses publiques ، وبالانجليزية Public Expenditures .

فكرة أن الدولة تحدد دائماً نفقاتها أولاً ، وأنها تعكس إيراداتها في حدود نفقاتها ، كذلك تنكر فكرة الاقلال من النفقات العامة ، والاقتصار على المرافق الضرورية التي لا يمكن الاستغناء عنها ، ولا ترى في النفقات العامة سوى وسيلة من الوسائل المالية التي تستعملها الدولة ، مع غيرها من الوسائل المالية الأخرى ، لبلوغ أهدافها. والتي ينبغى النظر إليها مع مجموعة مرتبط بعضها ببعض ومن ثم كان اهتمام المالية العامة الحديثة بطبيعة النفقات العامة ومحتوياتها.

ومما لا شك فيه أن العلماء التقليديين لم يهتموا دائماً بمحتويات النفقات العامة ، فنظيتهم عن القرض والاقتصار فيه على تغطية النفقات التي تغل دخلاً أو النفقات غير العادية تنطوى على تحليل لمحتويات النفقات العامة ، ولكن هذا التحليل ظل أولياً وقاصراً على بعض قطاعات النفقات العامة . أما النظرية الحديثة فعلى العكس من ذلك تعتبر دراسة محتويات النفقات العامة عنصراً أساسياً.

٣٩ - وستكون دراستنا للنفقات العامة موزعة على ستة فصول على النحو الآتي :

- الفصل الأول : تعريف النفقة العامة وعناصرها .
- الفصل الثاني : حدود النفقات العامة .
- الفصل الثالث : أنواع النفقات العامة .
- الفصل الرابع : التقسيم الوضعي للنفقات العامة .
- الفصل الخامس : الآثار الاقتصادية للنفقات العامة .
- الفصل السادس : ظاهرة الازدياد المطرد في النفقات العامة .

الفصل الأول

تعريف النفقة العامة وعناصرها

تعريف النفقة العامة

٣٢ - النفقة العامة هي استعمال هيئة عامة مباحاً من النقود لسداد حاجة عامة ، فمناصرها ثلاثة :

استعمال مبلغ من النقود ، وهيئة عامة تستعمل هذا المبلغ ، والغرض منها سداد حاجة عامة .

المصدر الأول : استعمال مبلغ من النقود :

٣٣ - لكي توجد نفقة عامة لا بد من استعمال مبلغ من النقود ثمناً لشراء المواد والأدوات والخدمات التي تحتاج إليها الهيئات العامة لسداد الحاجات العامة . وهذا ما يميز النفقات العامة في الدول الحديثة عن غيرها من الوسائل التي استعملتها الدول فيما مضى ، كالحصول على ما يلزمها من مواد بدون ثمن ، أو ارضاء الأفراد على العمل بدون أجر ، وما يميزها أيضاً عن بعض الوسائل التي لا تزال متبعة إلى اليوم في بعض الدول ، ولكنها في طريقها إلى الزوال بالتدريج كالميزات العينية مثل السكن الخفائي ، أو الميزات الشرفية كمنح النياشين ، أو السماح للموظفين بتحصيل أجورهم من الأفراد مباشرة مقابل الخدمات التي يؤدونها لهم ، كوثق العقود في فرنسا ومشايخ الحارات في مصر :

وقد تركت هذه الوسائل لأنها تنافي مبادئ الديمقراطية ، فجعل الوظائف النيابة في فرنسا مجانية طوال القرن التاسع عشر ، أدى إلى احتكار الطبقات

الغنية لما وبهذا أمكنها أن تلتجى الجانب الأكبر من عبء الضرائب وعبء الخدمة العسكرية على الطبقات الأخرى ، كذلك تسخير الأفراد يقلل كثيرا من كوائفهم لأنه يقتل فيهم الدافع الشخصى على العمل ، فتصبح التضحية التى تفرضها الدولة عليهم أكبر من المنفعة التى تعود عليها من تسخيرهم .

وقد ترتب على استعمال طريقة الشراء زيادة النفقات العامة ، وبالتالى زيادة الضرائب ، ولكن ذلك لم يصحبه حتما زيادة الأعباء العامة على الأفراد وإنما أدى إلى توزيعها عليهم توزيعا عادلا .

العنصر الثانى : أن تكون النقود المستعملة لاحدى الهيئات العامة :

٣٤ - والمقصود بالهيئات العامة ، كما سبق القول ، الأشخاص الادارية وعلى رأسها الدولة ثم الاقليم ثم المحافظة والمدينة والقرية ، والمؤسسات العامة ذات الشخصية الادارية كالجامعات وهى مصالح حكومية تتمتع بشخصية ادارية وذمة مالية مستقلة .

وعلى ذلك لا تعد نفقة عامة المبالغ التى ينفقها الأفراد مباشرة تبرعا منهم لبناء مستشفى أو مدرسة مثلا ، لأنها لم تخرج من ذمة شخص عام ولو أنها أنفقت لتحقيق خدمة عامة .

العنصر الثالث : أن يكون الغرض من النفقة العامة سداد حاجة عامة :

٣٥ - لأن المصدر الأساسى للأموال المستعملة فى النفقة العامة هو الضرائب ، ولما كان الأفراد متساوين أمام الضرائب فيجب أن يتساوا أيضا فى النفع الناتج من الاتفاق العام ، وذلك بأن تكون النفقة سدادا لحاجة عامة وليست لمصلحة خاصة ، غير أنه يصعب فى كثير من الأحيان معرفة ما إذا كانت هذه القاعدة مرعية أم غير مرعية ويرجع ذلك إلى صعوبة تحديد الحاجة العامة لتحديد موضوعيا كما سبق أن قلنا فى مقدمة دراستنا ، على أن هناك حاجات متفق على أن الاتفاق عليها يعتبر اتفاقا على حاجة عامة أهمها :

(١) الحاجات التي تستدعي طبيعتها ومقتضيات الحياة الاجتماعية أن تقوم الدولة بإشباعها ، ولا يمكن أن تتخلى عنها ، وإلا أضلت بإيجابتها الأولية ، وأهمها الدفاع الخارجى والأمن الداخلى والقضاء .

(٢) حاجات تقوم الهيئات العامة بقضاؤها لكى تتيح إشباعها لعامة الناس لأهميتها الأساسية لحياة المجتمع الاقتصادية والذهنية والأخلاقية . وذلك إذا كان ترك إشباع تلك الحاجات إلى الجهود الخاصة يحرم منه عامة الناس لارتفاع تكاليفها كالتعليم ووسائل المواصلات ، ومن هذا القبيل ما نص عليه دستور سنة ١٩٥٦ المصرى فى المادة ٤٩ منه من أن « التعليم حق للمصريين جميعا تكفله الدولة بإنشاء مختلف أنواع المدارس والمؤسسات الثقافية والترفية والتوسع فيها تدريجيا » والمادة ٥١ من أن : « التعليم فى مرحلته الأولى اجبارى وبالحان فى مدارس الدولة » . والمادة ٥٠/٢ من أن التعليم العام : « فى مراحله المختلفة بمدارس الدولة بالحان فى الحدود التى ينظمها القانون » .

(٣) حاجات غير مباشرة كإعانة الفقراء وترتيب معاش للشيوخ والعجزة والأرامل واليتامى والمواطنين عن العمل تطبيقاً لمبدأ التضامن الاجتماعى ، وقد أخذ دستور سنة ١٩٥٦ المصرى بهذا المبدأ فى فنص فى المادة ٤ منه على أن « التضامن الاجتماعى أساس للمجتمع المصرى » وفى المادة ٢١ على أن « للمصريين الحق فى المعونة فى حالة الشيخوخة وفى حالة المرض أو العجز عن العمل وعلى أن الدولة تكفل خدمات التأمين الاجتماعى والمعونة الاجتماعية والصحة العامة وتوسعها تدريجيا » .

(٤) وأخذت تطورت الأفكار كثيراً بعد الحرب العالمية الثانية وأصبح توفير أسباب العمل المتصل لكل فرد يعد من الوظائف الأساسية للدولة وقد أخذ دستور سنة ١٩٥٦ المصرى بهذا المبدأ فنص فى المادة ٥٢ منه على أن : « للمصريين حق العمل وتعنى الدولة بتوفيره » .

واعتبار حاجة ماحاجة عامة تنفق عليها الدولة مبالاة سياسية أكثر منها مالية. ولذا كانت السلطة السياسية وهى البرلمان فى الدول النيابية هى التى تجسّد الحاجات العامة .

٣٦ - ولتلافى إساءة استعمال الأموال العيسامة تتخذ بعض الضمانات نذكر منها :

(١) اشتراط أغلبية معينة للموافقة على بعض أنواع النفقات ، كأغلبية الثلثين مثلا ، أو النص فى الدستور على تحريم اعتماد نفقة لمنفعة فردية ، كما فىل دستور الولايات المتحدة ، أو على تحريم اعتماد أنواع معينة من النفقات ، كصرف إعانات لشركات أو لجمعيات دينية أو لأحزاب سياسية .

(٢) إعطاء المحاكم حق مناقشة دستورية القوانين بما فيها قانون الميزانية . كما فى الولايات المتحدة .

(٣) بالنسبة للهيئات المحلية ، للحكومة المركزية فى بعض الدول - ككبير وإيطاليا وبلجيكا - أن تلغى الاعتمادات التى تقررها الهيئات المحلية إذا رأت فيها خروجاً على القوانين أو منفعة خاصة .

(٤) تجعل بعض الدساتير حق اقتراح النفقات العامة قاصراً على الحكومة دون أعضاء البرلمان .

ومن هذا القبيل ما نص عليه دستور سنة ١٩٥٦ المصرى فى الفقرة الثانية من المادة ١٠١ منه ، والدستور المؤقت للجمهورية العربية المتحدة لسنة ١٩٥٨ (م ٣٢) من أنه : « لا يجوز لمجلس الأمة إجراء أى تعديل فى مثيروع الميزانية العامة للدولة إلا بموافقة الحكومة » .

(٥) وأخيراً فإن وجود الميزانية ، وضرورة مناقشتها مناقشة علنية ، والاذن بها من نواب الأمة . ومراقبة تنفيذها ، كل هذا من شأنه التقليل من فرص إساءة استعمال الأموال العامة .

الفصل الثاني

حدود النفقات العامة

٣٧ - الغرض من الاتفاق العام قضاء الحاجات العامة ، فتعريف حدود النفقات العامة يكون بتحديد الحاجات العامة ، فالى أى مدى يجوز للدولة أن توسع من نشاطها ، وما هو الحد الذى ينبغى أن تقف عنده ؟

تستدعى الاجابة على هذا السؤال بحث المسألة من الناحية السياسية ، ثم من الناحية المالية . لأن اعتبار حاجة ماحاجة عامة مسألة سياسية كما سبق القول ، ولأن قدرة الدولة على التوسع فى الأنفاق تتوقف على قدرتها على الحصول على الموارد الضرورية ، وهذه مسألة مالية .

مردود النفقات العامة من الناحية السياسية

٣٨ - فن الناحية السياسية تواجهنا نظريتان متعارضتان : النظرية الفردية ، والنظرية الاشتراكية :

أما النظرية الفردية فتوسع من مدى نشاط الأفراد إلى أقصى الحدود ، بينما تضيق من مجال النشاط الحكومى ، فتقتصره على الدفاع الخارجى ، وحفظ الأمن الداخلى ، والقضاء ، وينص الاشتغال العامة ، ووجهة نظر أصحاب هذه النظرية أن افساح المجال أمام الأفراد ، وتركهم أحرارا ، أدعى إلى زيادة انتاجهم وإلى رفاهية المجتمع .

أما النظرية الاشتراكية فعلى العكس من ذلك ، توسع من مدى نشاط الدولة إلى أقصى حد ، حتى يشمل جميع النواحي الاقتصادية والاجتماعية ،

وحجبتها في ذلك أن رفاهية المجتمع في وقتنا الحاضر تقوم على التعاون بين أفرادها ، وأن الدولة أقدر من الأفراد على تحقيق هذا التعاون وتنظيمه على أفضل وجه ، حتى لا يستغل فرد فردا آخر ، ولا طبقة طبقة أخرى .

مردود النفقات العامة من الناحية المالية

٣٨٩ - تتوقف قدرة الدولة على التوسع في الاتفاق حسب إمكانياتها الانتاجية في المستقبل ، وهذه تتوقف بنورها على ما في الدولة من موارد طبيعية لم تستثمر ، وعلى الكفاية الانتاجية لشعبها . فكلما غزرت موارد الدولة الطبيعية غير المستثمرة ، وعلت كفاية شعبها الانتاجية ، كالولايات المتحدة والاتحاد السوفيتي ، كلما أمكنها التوسع في الاتفاق ، دون أن تخشى الاضرار بكيانها المالى ، طالما كان الإنفاق موجهاً نحو تنمية الانتاج ، ورفع مستوى المعيشة بها .

وإذا كان لدى الدولة موارد طبيعية غزيرة لم تستثمر ، ولكن مقدرة شعبها الانتاجية ضعيفة ، كاليمن والمملكة العربية السعودية ، فإنها تستفيد كثيراً من التوسع في الاتفاق العام ، وبخاصة في الوجوه التي ترفع من مستوى الكفاية الانتاجية لشعبها .

أما الدول التي يتمتع شعبها بمستوى عال من الكفاية الانتاجية ، ولكن لم يعد بها غير القليل من الموارد الطبيعية التي لم تستثمر ، فانه لا خطر على كيانها المالى من التوسع في النفقات العامة ، ولكنها نظراً لقرب نفاد مواردها الطبيعية ، ينبغي أن تحذر الاندفاع وراء التوسع في الاتفاق .

تبقى بعد ذلك الدول الفقيرة في الكفاية الانتاجية العالية ، وفي الموارد الطبيعية ، وهذه ينبغي أن تنفق بكثير من الحذر ، فلا تندفع مثلاً في التوسع في النفقات الحربية ، مجارة للدول الأخرى الغنية بمواردها وكفاية شعبها

الانتاجية ، لأنها بعملها هذا تؤخر الاتفاق على الإصلاحات التي ترفع مستوى معيشة شعبها ، إذ لا تحمل امكانياتها الانتاجية التوسع في الاتفاق كالدول الغنية .
:

يتضح من ذلك أن الدولة تستطيع أن تتوسع في الاتفاق إلى الحد الذي تسمح به مواردها الطبيعية وكفاءة شعبها الانتاجية ، ومع ذلك لا ينبغي أن يغيب عن الذهن أن المصدر الرئيسي للنفقات العامة هو الضرائب ، وأن دفع الضرائب يعد تضحية يتحملها الأفراد . فلا ينبغي أن تحمل الدولة الأفراد تضحية ما لم تؤد إلى منفعة ترجحها أو تساويها على الأقل . فالتوسع في الاتفاق يستدعى الموازنة بين التضحيات التي يتحملها الأفراد في مجموعهم نتيجة دفع الضرائب ، وبين المنافع التي تعود عليهم في مجموعهم من الخدمات التي تؤديها لهم الدولة .

٤ - وقد رأى بعض الكتاب أن اتفاق الأموال العامة في أي سبيل داخل الدولة فيه منفعة محققة ، لأنه يدعو إلى تداول النقود ، ولأن تداول النقود يؤدي إلى الرخاء ، وخطأ هذا الرأي ظاهر ، لأن الاتفاق في ناحية معينة معناه تحويل بعض عناصر الانتاج ، وحرمان النواحي الأخرى من تلك العناصر . فإذا أنفقت الدولة الأموال في أعمال غير منتجة كالمشروعات المظهورية ، عد ذلك خسارة على البلاد في مجموعها ، إذ يفوت عليها استغلال بعض عناصر الانتاج فيها في أعمال منتجة . ورأى البعض الآخر التقابل من النفقات العامة على قدر المستطاع ، لأنهم اعتقدوا أن معظم النفقات العامة غير منتج ، وهذا الرأي ظاهر الفساد أيضا ، لأن الاتفاق يعد منتجا مادام يؤدي إلى خدمات نافعة .

وواقع الأمر أنه لا ينبغي أن تسرع ونقرر بأن كل نفقة عامة شر في ذاتها فيجب الحد منها ، أوخير في ذاتها فيجب التوسع فيها ، والواجب أن يكون

المهدف من التوسع في الانفاق أو الحد منه، تحقيق أقصى منفعة اجتماعية، غير أنه من الصعب تطبيق هذا المبدأ عملاً لأن المنفعة مسألة تقديرية تختلف باختلاف وجهات النظر، وقياسها من أصعب الأمور.

على أنه يمكن القول بوجه عام إن تحقيق أقصى منفعة اجتماعية يتوقف على عاملين :

الأول — مقدار الدخل النسبي أى نصيب كل فرد من الدخل القومى.

الثانى — طريقة توزيع الدخل القومى على الأفراد.

ولما كانت رفاهية الشعب تزداد كلما زاد مقدار الدخل النسبي، وقل التباين بين دخول الأفراد، فإنه ينبغي لتحقيق أقصى منفعة اجتماعية، أن تتجه سياسة الدولة في الحصول على إيراداتها وفي انفاقه نحو العمل على زيادة الدخل القومى، وتقليل التباين بين دخول الأفراد.

وزيادة الدخل القومى تكون بالعمل على تحسين الانتاج بزيادة القوى المنتجة من جهة، وتنظيم الانتاج من جهة أخرى.

أما تقليل التباين بين دخول الأفراد فيكون بنقل القسوة الشرائية من الأشخاص الذين تقل عندهم منفعتها الحدية إلى الأشخاص الذين تزداد لديهم تلك المنفعة، هذا من جهة، ومن جهة أخرى بتقليل التباين بين دخل نفس الأشخاص، وبخاصة أفراد الطبقات الفقيرة، في الأوقات المختلفة حتى تحظى الحياة الاقتصادية للمجتمع بأكبر قدر من الاستقرار.

الفصل الثالث

أنواع النفقات العامة

يمكن تقسيم النفقات العامة إلى أقسام يضم كل نوع منها طائفة من النفقات تشترك في مميز معين كتكرارها الدوري ، أو آثارها الاقتصادية ، أو الأغراض التي تستهدفها ، أو نوع الهيئة القائمة بها ، أو الشكل الذي تتخذه ، أو غير ذلك من المميزات . وسنتكلم فيما يلي عن أهم هذه الأنواع .

المبحث الأول

أنواع النفقات العامة من حيث تكرارها الدوري

٤١ - تنقسم النفقات العامة من حيث تكرارها الدوري إلى نوعين : نفقات عادية ونفقات غير عادية .

فالأولى هي التي تتجدد كل فترة زمنية معينة . ولما كانت مدة الميزانية سنة ، فقد جرت العادة على اعتبار النفقة العادية إذا تكررت كل سنة ، كمرتبات الموظفين . وغير عادية إذا لم تتكرر كل سنة . كنفقات مكافحة وباء طاريء كالجوليرا أو نفقات إغاثة منكوبي زلزال أو فيضان غير عادي أو نفقات حرب .

وفائدة هذا التقسيم أن التكرار الدوري للنفقات العادية يمكن الحكومة من تقديرها تقديرا قريبا من الصحة ، وتلبيها يلزم لسددها من الإيرادات العادية وأهمها الضرائب .

أما النفقات غير العادية فنظرا لأن حلوث مسبباتها لم يكن منتظرا ، فإنها تسدد عادة من إيرادات غير عادية كالقروض .

وخطر هذا التقسيم أن بعض وزراء المالية كثيراً ما يسيئون استعماله ، بأن يعملوا عند عدم توازن الميزانية إلى فصل بعض النفقات عنها ، ووصفها بأنها غير عادية ، وبذلك يبررون الوفاء بها من القروض بدلا من الضرائب ، ويظهرون الميزانية متوازنة .

لذلك عني العلماء بتحديد الحالات التي يجوز فيها اعتبار النفقة غير عادية ، مما يبرر سدادها من حصيلة القروض وهذه الحالات هي : (أ) مشروعات الاستثمار التي يشمل نفعها الجيل الحاضر والأجيال المقبلة . كمشروعات الري الكبرى وإنشاء الخزانات والسكك الحديدية ، ومثالها في مصر مشروع السد العالي . (ب) حالة الحرب . (ج) حالة الكوارث الكبرى ، كالكيفضانات والزلازل . (د) حالة الركود الدوري ، إذ يباح للدولة الاقتراض للاتفاق على بعض الأشغال العامة حتى تعيد النشاط إلى الجهاز الاقتصادي .

المبحث الثاني

أنواع النفقات العامة من حيث أثارها الاقتصادية

١٤ - النفقات المنتجة والنفقات غير المنتجة

٤٢ - يفرق بعض الكتاب بين النفقات المنتجة والنفقات غير المنتجة ويعتبرون النفقة منتجة إذا أقت بايراد مالى كنفقات السكك الحديدية ، وغير منتجة إذا لم تأت بايراد مالى كنفقات إنشاء وصيانة طريق زراعى .

والترفة بين هذين النوعين على أساس الايراد المالى لا تخلو من نقد ، والأفضل أن يكون أساس التفرقة بينها الفائدة التي تعود على الشعب من النفقة ، لأن النفقة تعتبر منتجة بالنسبة للدولة إذا أدت إلى سداد حاجة حقيقية للشعب ، بصرف النظر عن كونها تفل لإيراداً مالياً أم لا تفل . يضاف إلى ذلك أن معظم

النفقات العامة تزيد من إيرادات الدولة ، إن لم يكن بطريق مباشر فبطريق غير مباشر ، فانشاء طريق زراعى مثلاً يترتب عليه تيسير المواصلات ، وانتعاش الزراعة والصناعة والتجارة ، مما يؤدي إلى زيادة الدخل القومي وزيادة حصيلة الضرائب .

لهذا فضل بعض الكتاب تقسيم النفقات العامة إلى نفقات نافعة ونفقات غير نافعة ، واعتبروا النفقة نافعة إذا عادت من ورائها على الشعب فائدة مادية أو معنوية ، ولو لم تأت بأيراد مالى ، كنفقات حرب دفاعية . وغير نافعة إذا لم يستفد منها الشعب كالنفقات المظهرية .

§ ٢ - النفقات الناقلة والنفقات غير الناقلة (١)

٤٣ - يميز بعض الكتاب بين النفقات التى تصرف مقابل الحصول على الأموال والخدمات كنفقات الأشغال العمومية ، ومرتبات الموظفين ، وبين النفقات التى تصرف دون مقابل ، ويقصد بها إعادة توزيع الدخل ، مثل الاعانات الاجتماعية كمعاشات الضمان الاجتماعى ، والاعانات الاقتصادية كنفقات مكافحة غلاء المعيشة ، ويطلقون على النوع الأول نفقات غير ناقلة وعلى النوع الثانى نفقات ناقلة .

§ ٣ - النفقات الحقيقية ، والنفقات غير الحقيقية أو الصورية

٤٤ - يفرق بعض العلماء بين النفقات التى يترتب عليها نقص فى ثروة الدولة كمرتبات الموظفين ونفقات سداد الديون ، وبين النفقات التى لا يترتب

(١) نفقات نائلة Transfer Expenditures . نفقات غير ناقلة — Non Transfer Expenditures (Pigou) . ويطلق الكتاب الفرنسيين على النوع الأول : Dépenses sans contre-partie وعلى النوع الثانى : (M. Duverger) Dépenses avec contre-partie

عليها سوى تغير في شكل الثروة العامة ، كنفقات لإنشاء سكة حديدية ، ويطلقون على النوع الأول نفقات حقيقية أو فعلية ، وعلى النوع الثانى نفقات غير حقيقية أو صورية .

المبحث الثالث

أنواع النفقات العامة من حيث الأغراض التى تهدف إليها

٤٥ - يقسم بعض علماء المالية العامة من الايطاليين النفقات العامة من حيث الأغراض التى تهدف إليها إلى ثلاثة أنواع : نفقات عمومية ، نفقات للأمن العام ، نفقات للرغاء العام .

(أ) النفقات العمومية^(١) : وهى النفقات اللازمة للإدارة الحكومية فى مجموعها والتى تستفيد منها جميع المرافق العامة الأخرى ، وتشمل مخصصات رئيس الدولة ، ونفقات الهيئة النيابية (مجلس الأمة) . ونفقات مجلس الوزراء ، ونفقات الادارة الماليه (وزارة المالية أو وزارة الخزانة ، ودبوان المحاسبات) ، ويلحق بها نفقات الدين العام ، ونفقات المعاشات ، ونفقات دبوان الموظفين ، ونفقات النيابة الادارية .

(ب) نفقات الأمن العام^(٢) : وهى النفقات التى تنفق فى سبيل الدفاع عن الدولة ، وتحسين علاقاتها بالدول الأخرى ، والحفاظة على حقوقها ، وحفظ الأمن فى الداخل . وتشمل نفقات القوات المسلحة (وزارة الحربية) ، ونفقات هيئات التمثيل السيامى والقنصلى (وزارة الخارجية) ، ونفقات تنظيم الشرطة (البوليس) (وزارة الداخلية) ، ونفقات القضاء (وزارة العدل ومجلس الدولة) .

(١) نفقات عمومية, Dépenses générales,

(٢) نفقات الأمن العام. Dépenses pour la sécurité publique.

(٢) نفقات الرفاه العام (١): وهى النفقات التى تصرف فى سبيل

تحسين حالة الشعب الصحية والاقتصادية والثقافية والاجتماعية وزيادة رفاهيته.
وتشمل النفقات الآتية :

١ - نفقات تحسين الصحة العامة ، بمكافحة الأمراض ، والوقاية منها ،
وإنشاء المستشفيات ، ومراقبة المواد الغذائية والأحوال الصحية فى المصانع
والتاجر (وزارة الصحة العمومية) .

٢ - نفقات تحسين الحالة الاقتصادية ، بالعباية بالزراعة (وزارة
الزراعة ووزارة الإصلاح الزراعى وإصلاح الأراضى) وبالتجارة
(وزارة التجارة أو وزارة الاقتصاد) ، وبالصناعة (وزارة الصناعة) ، وتنفيذ
الأشغال العامة (وزارة الأشغال العمومية) ، وإدارة مشروعات المواصلات
التي تملكها الدولة (وزارة المواصلات) ، والتخطيط الاقتصادى (وزارة
التخطيط) ، وتخفيض نفقات المعيشة (وزارة التموين) .

٣ - نفقات رفع المستوى الثقافى بفتح معاهد للتعليم بجميع أنواعه ،
والإشراف على معاهد التعليم الخاصة ، وتشجيع الفنون الجميلة ، والبحث
عن الآثار... الخ (وزارة التربية والتعليم ، ووزارة التعليم العالى ، ووزارة البحث
العلمى ، ووزارة الثقافة والإرشاد القومى) .

٤ - نفقات تحسين الحالة الاجتماعية ببحث أسباب الفقر ومكافحته ،
ومساعدة المعوزين ، وتدعيم التضامن الاجتماعى ، ونشر التعاون ، والعناية
بشئون العمال (وزارة الشؤون الاجتماعية ، ووزارة العمل) ، وتحسين حالة المدن
والقرى (وزارة الادارة المحلية ، ووزارة الاسكان والمرافق) .

المبحث الرابع

أنواع النفقات العامة من حيث الهيئة التى تقوم بها

٤٦ - يميز الكتاب من حيث نوع الهيئة القائمة بالنفقة بين : النفقات القومية ، والنفقات المحلية . فالأولى تشمل نفقات المرافق التى تتولاها الحكومة المركزية ، أما الثانية فتضم نفقات المرافق التى تقوم بها الهيئات المحلية .

وتوزيع المرافق العامة بين الدولة والهيئات المحلية فى الدول المختلفة ، يرجع إلى حد كبير إلى اعتبارات تاريخية وسياسية خاصة بكل دولة ، فالهيئات المحلية فى كل من إنجلترا والولايات المتحدة وألمانيا تتمتع باختصاصات واسعة ، ويرجع ذلك فى إنجلترا إلى تقاليدھا التاريخية ، وفى الولايات المتحدة إلى اتساع مساحتها وترامى أطرافها . وفى ألمانيا إلى أنها ظلت ولايات متفرقة إلى الثلث الأخير من القرن الماضى ، وعلى العكس من ذلك فرنسا فقد حال نظامها المركزى الشديد دون اتساع نفوذ سلطاتها المحلية .

على أنه يمكن وضع بعض قواعد عامة للاسترشاد بها عند توزيع المرافق العامة بين الدولة والهيئات المحلية :

(١) فالمرافق التى تهتم الشعب فى مجموعه ، كالدفاع والقضاء والتمثيل الخارجى والبريد تتكفل بها الدولة ، أما المرافق التى تهتم سكان منطقة معينة لأنهم يستفيدون منها فائدة مباشرة فتترك للهيئات المحلية . كانشاء وصيانة الطرق والميادين والمتنزهات والمجارى وتوريد المياه والغاز والتيار الكهربائى والنقل داخل المسدث .

(٢) المرافق الفنية المعقدة تترك للحكومة المركزية ، لأنها تحتاج فى إدارتها إلى موظفين ذوى خبرة عالية ومرتبوات مرتفعة ، لا تقدر على دفعها الهيئات

المحلية ، أما المرافق البسيطة فيعهد بها للهيئات المحلية ، لأن رجال الهيئات المحلية وموظفيها يكونون عادة أقل خبرة من رجال وموظفي الحكومة المركزية .

(٣) المرافق التي تتطلب إدارة موحدة في جميع أنحاء البلاد يعهد بها إلى الحكومة المركزية . كالتعليم العالي والثانوي ، أما المرافق التي يصح أن تتنوع إدارتها باختلاف العادات والظروف المحلية فتترك للهيئات المحلية ، كالتعليم الأولي

(٤) المرافق التي يخشى عليها من طغيان المصالح المحلية يحسن أن تتولاها الحكومة المركزية .

(٥) المرافق التي نحتاج إلى رقابة مستمرة ومباشرة يحسن تركها للهيئات المحلية لقربها من مكان التنفيذ .

المبحث الخامس

أنواع النفقات العامة من حيث الشكل الذي تتخذه

يمكن تقسيم النفقات العامة من حيث الشكل الذي تتخذه إلى أربعة أنواع :

(١) أجور عمال الدولة .

(ب) أثمان الأشياء والأدوات التي يبتاعها الدولة .

(ج) إعانات .

(د) نفقات خدمة الدين العام .

وستتکلم هنا على الأنواع الثلاثة الأولى ، أما النوع الرابع فسنتركه عليه عند دراسة الدين العام .

المطلب الأول

أجور عمال الدولة

٤٧ - المصالح الحكومية هيئات من الأفراد يعهد إليها بإدارة المرافق العامة . وتحصل الدولة على خدمات موظفيها وعملها في العصر الحديث نظير مرتبات وأجور ، كما قد تمنح بعضهم معاشات بشروط خاصة والموظف في مركز قانوني ، فهو من حيث العمل والمرتب خاضع للمصلحة العامة ، ولذا فليس هناك ما يمنع المشرع من إعادة النظر في مرتبات الموظفين ، أو تعديل نظام العمل في إدارات الحكومة ، غير أن قدرة المشرع في التعديل ، وإن كانت مطلقة من الوجهة القانونية ، إلا أنها مقيدة من الوجهة السياسية بضرورة ملاءمة التعديل لمصالح العمل .

ونظام المرتبات أفضل من نظام العمل المجاني ومن السخرة . وأخف عبثاً على الشعب منها ، فالعمل المجاني يقصر الوظائف الكبيرة على أفراد الطبقات الغنية ، وهؤلاء ليسوا دائماً أقدر الأفراد لتولي الوظائف العامة ، هذا فضلاً عن أنهم قد يستغلون وظائفهم ويترهبون المحكومين .

ويجب أن يكون المرتب كافياً لتفقات المعيشة حتى لا يلجأ الموظفون إلى وسائل تهدد سلامة الأداة الحكومية ، كالرشوة واستغلال النفوذ .

وتضع الحكومة لموظفيها نظاماً عاماً ثابتاً يطلق عليه « كادر الموظفين » ، لتعيينهم وتقدير مرتباتهم ودراجاتهم وعلاواتهم ، وترقياتهم وتعدد المؤهلات اللازمة للتعيين والترقية .

وينظم شئون الموظفين المدنيين في مصر القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١

وقد عدل عدة مرات ، والمرسوم بقانون رقم ١٥٨ لسنة ١٩٥٢ بإنشاء ديوان الموظفين (١)

وينبغي أن تحدد مرتبات الموظفين جميعها على قاعدة التماثل في جميع المصالح حتى لا يكون هناك استياء أو تدمير يؤدي إلى ضعف الانتاج .

ويلاحظ أن مرتبات الوظائف العامة تقل عادة عن مرتبات مثيلاتها في المشروعات الخاصة ، نظرا لمزايا العمل الحكومي ، من حيث المظهر الاجتماعي الذي يمنحه على الموظف ، وقلة الجهود الذي يتطلبه ، وضمان استمراره ، وعدم احتمال الفصل إلا لأخطاء جسيمة ، والتمتع بنظام المعاشات .

ويحصل الموظف فضلا عن أجره التقدي على أجور أخرى إضافية كبذل السفر والانتقال وبدل التمثيل ، كما قد يتمتع ببعض المزايا العينية كالسكن الجاهز أو الملابس (٢) :

(١) المعدل بالقانونين رقم ٢٥١ و ٢٨٤ لسنة ١٩٥٦ - وقد أنشئ الديوان لأول مرة بالقانون رقم ١٩٠ لسنة ١٩٥١ ، الذي كان ينص على أن الديوان هيئة مستقلة . وقد ألغى هذا القانون وحل محله المرسوم بقانون رقم ٧٨ لسنة ١٩٥٢ ، الذي ألحق الديوان بوزارة المالية ، كذلك نص المرسوم بقانون رقم ١٥٨ لسنة ١٩٥٢ الذي حل محل المرسوم المذكور ، على إلحاقه بوزارة المالية والاقتصاد ، ثم ألحق الديوان برئاسة الجمهورية بمقتضى القرار الجمهوري رقم ١٩٢٤ لسنة ١٩٥٩ ، وحددت مسؤولياته وكيفية تشكيله بالقرار الجمهوري رقم ١٦٦٣ لسنة ١٩٦٠ .

(٢) ومن هذا القبيل أيضا ما نص عليه القرار الجمهوري رقم ١٧٥٤ لسنة ١٩٥٩ عن تجاوز معالجة الموظفين الذين يصابون بجروح أو بأمراض بسبب تأدية أعمال وظائفهم على نفقة الدولة في خارج الجمهورية العربية المتحدة (١٠) ، وجواز تقرير إعانة البقية للموظفين الذين يصابون بجروح أو بأمراض ليست بسبب وظائفهم ، لمساعدتهم في العلاج داخل الجمهورية أو في خارجها (١١) .

المعاش (١)

٤٨ - المعاش مرتب مخفض تصرفه الدولة لموظفيها عند تركهم العمل بعد أجل معين ، فحكمه حكم المرتب وله طبيعته من جميع الوجوه . والغرض من المعاش أن يهيئ للموظف ، بعد تركه خدمة الدولة ، حياة مادية تتناسب مع المنصب الذي كان يشغله ، ومع المركز الاجتماعي الذي بلغه .

ويحدد مقدار المعاش عدة عناصر أهمها : مدة خدمة الموظف ، ودرجة الوظيفة التي كان يشغلها ، ومقدار مرتبه وقت إحالته إلى المعاش .

ويقتطع عادة من المرتب جزء للحصول على المعاش (في مصر : ٥٪ أو ٧,٥ ٪ أو ٩٪ حسب الأحوال) ، وفي بعض الدول كبلجيكا وانجلترا لا يستقطع شيء من المرتب اكتفاء بتخفيضه عن أجر المثل ، أي الأجر الذي تناله خدمات الموظف في غير الأعمال الحكومية .

ويشترط للحصول على المعاش أن يمضي الموظف في خدمة الدولة مدة لا تقل عن عدد معين من السنين ، وكلما زادت مدة الخدمة زادت نسبة ما يحصل عليه الموظف من معاش .

وبحال الموظف على المعاش إذا بلغ سنا معينة (هي ستون سنة في مصر) وللحكومة الحق في إحالته على المعاش قبل بلوغ هذه السن لظروف يبينها كادر الموظفين .

وإذا مات من يستحق المعاش ورث هذا الحق أرملة وأولاده . ويسقط حق الأولاد في معاش أبيهم ببلوغهم سن الرشد (٢١ سنة) إذا كانوا ذكورا أو حين يتزوجن إن كن إناثا .

من هذا يتضح أن المعاش بنظامه السابق ذكره يعتبر تأميناً للموظف نفسه

أكثر منه تأمينا لمن يعولهم ، ولذا تتجه الحكومات في العصر الحديث إلى الاستعاضة عنه بما يشبه نظام التأمين على الحياة .

٤٩ - وفي مصر توجد عدة قوانين للمعاشات والمكافآت أهمها (١) :

(١) القوانين التي تنظم معاشات الموظفين المدنيين وهي : القانون رقم ٥ لسنة ١٩٠٩ ، والمرسوم بقانون رقم ٣٧ لسنة ١٩٢٩ وقد عدلا عدة مرات والقرارات بقوانين رقم ٩ لسنة ١٩٥٧ ورقسم ٣٦ و ٢٢٧ لسنة ١٩٦٠

(٢) القوانين التي تنظم معاشات العسكريين وهي : القانون رقم ٥٩ لسنة ١٩٣٠ وقد عدل عدة مرات ، والقانون رقم ٣٠ لسنة ١٩٤٨ في شأن معاشات الضباط الطيارين وقد عدل هو أيضا ، والقرار بقانون رقم ١٥٠ لسنة ١٩٥٧ في شأن المعاشات والمكافآت والتأمين والتعويض لأفراد القوات المسلحة (٢) والقرار بقانون ٢٣٣ لسنة ١٩٥٩ في شأن المعاشات والمكافآت والتأمين والتعويض لضباط القوات المسلحة (٣) والقرار بقانون ٢٣٦ لسنة ١٩٥٩ بشأن المعاشات والمكافآت والتأمين والتعويض لضباط الشرف والمساعدين وضباط الصف والمساكر بالقوات المسلحة (٤) .

(٣) القرار بقانون رقم ٢٨٦ لسنة ١٩٥٦ وينظم معاشات أسر الشهداء والمفقودين أثناء عمليات الحربية (٥) .

(١) عدا القوانين التي تنظم صناديق التأمين والمعاشات وسيرد ذكرها فيما بعد
(٢) أ.د المعاشات والتعويضات التي تمتع للمصابين أثناء وبسبب العمليات الحربية بوجه عام فينظمها القرار بقانون رقم ٤٠ لسنة ١٩٥٨ .

(٣) عدل القانون رقم ٢٣٣ لسنة ١٩٥٩ بالقرارات بقوانين : ٥٢ لسنة ١٩٦٠ و ١٦٥ لسنة ١٩٦١ ، ٦٢٩ لسنة ١٩٦٢ .

(٤) عدل بالقرار بقانون رقم ٥٠ لسنة ١٩٦٢ .

(٥) العدل بالقوانين رقم ٨٥ و ١٩١ لسنة ١٩٥٧ .

(٤) القرار بقانون رقم ٥٨ لسنة ١٩٥٧ وينظم منح المعاشات والمكافآت الاستثنائية (١) .

٥٠ - وتؤدى المعاشات مهما كان نظامها إلى زيادة أعباء الخزنة العامة زيادة كبيرة ، ففي مصر زادت المعاشات على النحو الآتى :

السنة	جنيته
١٩٥٠	٣٧٣,١٧٢
١٩٢٥ - ١٩٢٦	١,٠٤٩,٨١٢
١٩٤٥ - ١٩٤٦	٢,٩٤٦,١٦٠
١٩٥٢ - ١٩٥٣	٥,٩٤٩,٣٠٥

وأدرج لها فى ميزانية السنوات المذكورة فيما بعد المبالغ المبينة أمام كل منها :

١٩٥٥ - ١٩٥٦	١٠,٢٦٤,٤٠٠
١٩٥٦ - ١٩٥٧	١٠,٨٧٨,٠٠٠
١٩٥٧ - ١٩٥٨	١١,٥٤٣,٥٠٠
١٩٥٨ - ١٩٥٩	١٢,٧٨٣,٣٠٠
١٩٥٩ - ١٩٦٠	١٥,١٨٨,٠٠٠
١٩٦٠ - ١٩٦١	١٦,٢٦٦,٠٠٠
١٩٦١ - ١٩٦٢	١٧,٥٠٠,٠٠٠

ولوضع حد لتلك الزيادة أوقف تثبيت الموظفين منذ سنة ١٩٣٥ .

صندوق المعاشات (٢)

٥١ - يرى بعض الكتاب لتخفيف أعباء المعاشات إنشاء صندوق

(١) المعدل بالقرار بقانون رقم ١٠٠ لسنة ١٩٥٨ .

(٢) صندوق المعاشات : Caisse de retraites

للمعاشات ، ، بدلا من اعتبار المعاشات ضمن النفقات العامة . وهذا الصندوق يكون مستقلا وله ميزانية منفصلة عن الميزانية العامة ، مع ضمان الحكومة له ورقابتها عليه ، وتكوين مال احتياطي خاص به ، وتغذيته بما يستقطع من مرتبات الموظفين ، وبما تفرضه الدولة على نفسها من إعانة ، مع استثمار أمواله بما يعود بربح نقي بالأغراض المطلوبة .

٥٢ - وقد أنشأت الحكومة في مصر في ديسمبر سنة ١٩٥٢ ، بمقتضى المرسوم بقانون رقم ٣١٦ لسنة ١٩٥٢ « صندوق للاختار » لغير المثبتين من الموظفين ، وهم الذين لا ينتفعون بأحكام قوانين المعاشات السابق ذكرها بالفقرة ٤٩ رقم ١ .

وأدخلت في نفس الوقت نظام « التأمين الحكومى » على موظفيها المدنيين والعسكريين ، سواء المثبت منهم وغير المثبت ، حتى تتمكن من معالجة آثار الوفاة أو العجز عن العمل ، وعلى الأخص في الحالات المبكرة ، فأنشأت أيضا « صندوق للتأمين » بالمرسوم بقانون رقم ٣١٦ لسنة ١٩٥٢ المشار إليه (١) ، وقد عدل هذا المرسوم بقانون عدة مرات ثم ألغى أخيرا بالنسبة للموظفين المدنيين ، وحل محله القرار بقانون رقم ٣٩٤ لسنة ١٩٥٦ (٢) الصادر في ٢٥ نوفمبر سنة ١٩٥٦ ، والذي نص فيه على العمل به ابتداء من أول أكتوبر

(١) انشئ « أيضا صندوق للتأمين وآخر المدخسار والمعاشات موظفي وزارة الأوقاف بمقتضى القانون رقم ٢٦٩ لسنة ١٩٥٣ ، وصندوق للتأمين وآخر المدخسار والمعاشات لموظفي المجالس البلدية ومجالس المديرية بمقتضى القانون رقم ٣٨١ لسنة ١٩٥٣ وقد أدمجت هذه الصناديق كلها بمقتضى القرار بقانون رقم ٣٩٤ لسنة ١٩٥٦ في صندوق للتأمين والمعاشات لموظفي الهيئات ذات الميزانيات المستقلة الذى وجد إلى جانبى صندوق التأمين والمعاشات لموظفى الدولة المدنيين .

(٢) عدلت بعض أحكامه بالقانونين رقم ١٦٠ لسنة ١٩٥٧ ورقم ٨ لسنة

سنة ١٩٥٦ ، وذلك رغبة في أن تلتفع بمزاياه أسر الذين استشهدوا نتيجة العدوان الثلاثي الانجليزى الفرنسى الاسرائيلى على مصر .

وقد استبقى هذا القانون الأخير نظام التأمين الحكومى بالنسبة لجميع الموظفين المثبتين وغير المثبتين . واستعاض عن نظام صندوق الادخار بنظام للمعاشات ، وعهد بالتأمين والمعاشات لصندوق واحد أطلق عليه « صندوق التأمين والمعاشات لموظفى الدولة المدنيين » كما انشئ صندوق آخر للتأمين والمعاشات لموظفى الهيئات ذات الميزانيات المستقلة . وهى الجامعات ، والجامع الأزهر والمعاهد الدينية ووزارة الأوقاف ، والمحاسن البلدية (مجالس المدن والمحاسن القروية) ومجالس المديرية (مجالس المحافظات) وعهد بإدارة الصندوقين إلى « مصلحة صناديق التأمين والمعاشات » وتعتبر شخصا اعتباريا من أشخاص القانون العام . ولها ميزانية خاصة ملحقة بميزانية الدولة . وقد ضم الصندوقان بعد ذلك معا ، وعدل اسم المصلحة إلى « الهيئة العامة للتأمين والمعاشات » (قرار جمهورى رقم ٦٩٤ لسنة ١٩٦١ م ١) .

وتتكون أموال كل من الصندوقين ثم الصندوق من اشتراكات تقتطع شهريا بواقع ١٠٪ من مرتبات الموظفين المنتفعين بنظام المعاشات المقرر بمقتضى القانون رقم ٣٩٤ لسنة ١٩٥٦ وبواقع ١٪ من مرتبات الموظفين الذين يتمتعون بنظام أخرى للمعاشات ، ومن مبالغ مماثلة تؤدها الخزنة العامة ، والهيئات ذات الميزانيات المستقلة (١) ومن حصيلة استثمار أموال الصندوق ، بهذا فصلت أموال التأمين والمعاشات (ما عدا معاشات الموظفين المثبتين فلا تزال تقوم بها وزارة الخزنة) عن باقى أموال الخزنة العامة ، حتى يمكن تحديد التزامات الخزنة تحديدا صحيحا .

١٠

(١) القرار الوزارى رقم ٣٠١ لسنة ١٩٥٦ الصادر من وزارة المالية والاقتصاد
في ١٢-١-١٩٥٦ والقرار الوزارى رقم ١٠ لسنة ١٩٦٠ .

المطلب الثاني

أحسن الأشياء والأدوات التي تبتاعها الدولة

٥٣ - تشترى الحكومات في العصر الحديث ما يلزمها من مبان وأثاث وأدوات لمكاتبها ، وما تحتاجه من مواد لتنفيذ الأشغال العامة ، كما سبق أن قلنا عند الكلام على تعريف النفقة العامة .

ومن الأفضل تخصيص مصلحة حكومية واحدة لمشتريات الحكومة ، ولتحضير وتنفيذ مشروعات المصالح المختلفة ، بدلا من أن يترك لكل مصلحة شراء ما يلزمها ، وتحضير وتنفيذ مشروعاتها ، لأن التخصص أدى لزيادة الكفاءة . يضاف إلى ذلك أن تخصيص مصلحة واحدة لهذا الغرض يسمح بوضع برنامج شامل لجميع الأشغال والتوريدات ، مما يؤدي إلى الحد من الاسراف لأنه يمنع من مغالاة بعض المصالح في طلباتها ، ولأنه يسهل المقارنة بين حاجات المصالح المختلفة من جهة ، والمقارنة بين تكاليف المشروعات والمشتريات في مجموعها في السنوات المختلفة من جهة أخرى (١) .

(١) ومن هذا القبيل ما نصبت عليه المادة ١٥ من قرار وزير المالية والاقتصاد رقم ٥٤٢ لسنة ١٩٥٧ بإصدار لائحة المناقصات والمزايدات من أنه : « لويزر المالية والاقتصاد (الآن وزير الخزانة) أن يعين المصالح الأكثر استهلاكاً للصنف - أو التي يكون لديها من الوسائل ما يجعلها أقدر من سواها على الحصول عليه - بأيسر الشروط والأسعار - لشراء ما يلزم منه مختلف المصالح اقتصادا في النفقات » .

وينظر أيضا القرار الوزاري رقم ١٥ لسنة ١٩٥٨ بشأن توحيد عمليات الشراء في المصالح الحكومية ، والقرارات المعدلة له وهي كثيرة .

ومن ذلك أيضا ما نص عليه قرار رئيس الجمهورية العربية المتحدة رقم ٨١١ لسنة ١٩٥٨ بإنشاء مؤسسة الأبنية العامة (م ا) ، على أن مهمة المؤسسة رسم سياسة إقامة الأبنية المتأصلة لمختلف الوزارات والهيئات العامة وتنفيذ هذه السياسة ... » .

وسواء عهد بالتوريدات والأشغال لمصلحة واحدة أو ترك لكل مصلحة أمر القيام بما يلزمها ، فمن الأفضل ألا تقوم تلك المصلحة المتخصصة أو المصالح الحكومية المختلفة بنفسها بشراء أدواتها وتنفيذ مشروعاتها ، بل الأفضل أن تعهد بها إلى الموردين والمقاولين ، لأن هذه الطريقة أقل تكاليف من طريقة التنفيذ المباشر ، على أن يعهد بالإشراف على أعمال المقاولين والموردين إلى موظفين ممن يوثق بهم من ذوى الخبرة والكفاءة ، حتى تم الأشغال والتوريدات على الوجه المرضي (١) .

وتختار الحكومة المقاولين والموردين إما بطريقة المناقصة ، أو بطريقة الممارسة .

ففي المناقصة تعلن عما تريده ، وتدعو المقاولين أو الموردين إلى التقدم كل بالأسعار التي يقبل أن ينفذ على أساسها الأشغال والتوريدات ، وتفضل من يتقدم منهم بأقل « عطاء » أى بأقل سعر وتعهد إليه بالتنفيذ ، ومع ذلك تحتفظ الحكومة لنفسها عادة بالحق في اختيار غيره من المتقدمين .

أما في الممارسة فإن الحكومة تعهد إلى مقاول أو مورد معين بالعمل ، ويحدث ذلك إذا كان المقاول أو المورد محتمكرا ، أو كانت الحكومة ترغب في سرية العمل لسبب ما .

(١) ينص القرار الجمهوري رقم ١٢٠٣ لسنة ١٩٦١ على قصر أعمال مقاولات الحكومة والمؤسسات العامة والشركات التي تساهم فيها الحكومة والمؤسسات العامة بنسبة ٢٥٪ من رأس المال ، على الشركات التي تساهم فيها الحكومة أو المؤسسات العامة بنسبة لا تقل عن ٥٠٪ من رأس مالها ، ولا يسرى هذا الحظر بالنسبة للأعمال التي لا تزيد قيمتها على ثلاثين ألف جنيه ، بشروط بينها القرار المذكور ، وقد رفع هذا الحد فيما بعد إلى مائة ألف جنيه بالقرار الجمهوري رقم ١٠٤٩ لسنة

١٩٥٤ (١) ، على أن يكون شراء جميع الأصناف والمهمات اللازمة للوزارات والمصالح الحكومية عن طريق مناقصات عامة يعلن عنها ، على أن المشرع أجاز للحكومة عند الضرورة أن تتعاقد عليها بطريق الممارسة (المادة ٨ من القانون المذكور) (٢) .

المطلب الثالث الإعانات

٥٤ - هذا النوع من النفقات العامة حديث العهد ، ويرجع إلى السياسات الجديدة التي أدخلت الدول تتولى تنفيذها حديثاً كالسياسة الاقتصادية

(١) صدرت لأهمية المناقصات والمزايدات بقرار من وزير المالية والاقتصاد رقم ٥٤٢ لسنة ١٩٥٧ (الوقائع المصرية ، العدد ١٩ الصادر بتاريخ ٣ مارس سنة ١٩٥٨) و عدلت فيما بعد بالقرارات الوزارية أرقام : ٦٨ و ١٦٠ و ٢٦٣ لسنة ١٩٥٩ ، ٨٥٩ و ٩٩٩ و ١٨٦ لسنة ١٩٦٠ ، ٣٥٣ و ١٠٥ و ١٢٠ و ٢٢٣ و ٢٣٦ و ٤٩٩ لسنة ١٩٦١ .

وقد عدل القانون رقم ٢٣٦ لسنة ١٩٥٤ فيما بعد بالقانون رقم ٣٨ لسنة ١٩٥٨ والقرار بقانون رقم ١٠٨ لسنة ١٩٦١ .

(٢) ومن هذا القبيل قرار وزير المالية والاقتصاد رقم ٨٩ لسنة ١٩٥٤ الذي أجاز للوزارات والمصالح الحكومية أن تشتري بطريق الممارسة ما تحتاجه من منتجات شركة البلاستيك الأهلية تشجيعاً لها . والمادتان رقم ٦٢ و ٦٣ من قرار رئيس الجمهورية بتاريخ ٣ مارس سنة ١٩٥٧ بإنشاء مؤسسة الطاقة الذرية . والقرار الجمهوري رقم ٧٩ لسنة ١٩٥٩ الذي أجاز للوزارات الحكومية ومصالحها أن تشتري مباشرة منتجات شركة الحديد والصلب بطريق الممارسة وفقاً لشروط وأحكام المادة ٨ من القانون رقم ٢٣٦ لسنة ١٩٥٤ ولأهمية المناقصات والمزايدات . والقرار الوزاري رقم ٢٤٧ لسنة ١٩٦٠ بشأن جواز الشراء من الشركة العامة للثروة المعدنية بطريق الممارسة .

وفيما يتعلق بالبيع بطريق الممارسة بدلاً من الزيادة نذكر على سبيل المثال القرار الوزاري رقم ٢٣٣ لسنة ١٩٦٠ بالسلب لمصلحة السجون ببيع منتجات لبان أبي زعل من الدبش إلى الشركة العامة للثروة المعدنية بطريق الممارسة .

التي تهدف إلى مساعدة بعض الصناعات الوطنية ، والسياسة الاجتماعية التي تهدف إلى إصلاح المجتمع ، والسياسة المالية المحلية التي تستهدف مساعدة البلديات في القيام بالمرافق المحلية .

والاعانات إما أن تعطى لأفراد أو هيآت خاصة ، وإما أن تعطى للهيئات المحلية والمنشآت العامة ذات الشخصية الادارية ، ويجب أن يكون منحها لأعمال ذات نفع عام .

ولعدم الاسراف في منح الاعانات ، جعلت سنوية ومؤقتة وقابلة للإلغاء ، يضاف إلى ذلك أن الحكومة لا تملك منح هذه الاعانات إلا لأعمال لها غايات معينة أقرها البرلمان . وقد يقيد الدستور سلطة البرلمان نفسه في منسح الاعانات كاشتراط أغلبية معينة لأجازتها ، كما قد يحرم الاعانات في أحوال معينة ، كتحریم دستور الولايات المتحدة منح إعانات للأعمال الدينية .

وقد اتسع نطاق الاعانات في العصر الحديث ، وبخاصة خلال سنوات الحرب العالمية الثانية والسنوات التي أعقبتها ، بقصد تشجيع الانتاج القومي أو خفض أثمان بعض السلع الضرورية كالخبز إلى أقل من تكاليف انتاجها ، ودفع الفرق للمنتجين من الخزانة العامة لمكافحة غلاء المعيشة .

وفي مصر زادت مصروفات خفض تكاليف المعيشة في سنة ١٩٤٩/١٩٥٠ على سبعة ملايين من الجنيهات ، وبلغت في ميزانية ١٩٦١/١٩٦٢ : ١٦٦ مليون جنيه ، وذلك خلاف إعانة غلاء المعيشة التي تدفعها الدولة لموظفيها وعملها والتي بلغت ١٣,٧ مليوناً من الجنيهات في سنة ١٩٤٩/١٩٥٠ ، و ٢٢,٢ مليون جنيه في ميزانية سنة ١٩٦١/١٩٦٢ . كذلك أدت السياسة الاجتماعية التي ترمي إلى إصلاح المجتمع إلى إصدار القانون رقم ١١٦ لسنة ١٩٥٠ بالضمان الاجتماعي وهو يعطى للأرامل ذوات الأولاد ولأيتام والعاجزين عن العمل وللذين بلغوا سن الشيخوخة ، الحق في الحصول على

معاش ، إذا توافرت فيهم شروط معينة بينها القانون المذكور ، وبدأ تنفيذه من أول فبراير سنة ١٩٥١ في بعض المحافظات (الحيزة والقلوبية) ثم توالى تنفيذه بعد ذلك في باقي المحافظات . ولكن الضرورات المالية قضت بالحد من معاشات الضمان الاجتماعى التى قررها القانون المذكور . فقد أضاف المرسوم بقانون رقم ١٧٢ لسنة ١٩٥٢ إلى قانون الضمان الاجتماعى مادة جديدة برقم ٣ مكررا نصت على عدم استحقاق معاشات الضمان الاجتماعى إلا فى حدود ما يدرج لذلك فى الميزانية العامة . على أن المادة ٢١ من الدستور المصرى سنة ١٩٥٦ ، السابق الإشارة إليها عند الكلام على تعريف النفقة العامة ، أعطت للمصريين الحق فى المعونة فى حالة الشيخوخة وفى حالة المرض أو العجز عن العمل ، كما قررت أن الدولة تكفل خدمات التأمين الاجتماعى والمعونة الاجتماعية .

الفصل الرابع

التقسيم الوضعى للنفقات العامة

٥٥ - تقسم كل دولة نفقاتها العامة فى ميزانيتها إلى أقسام متعددة ، وهذا التقسيم ضرورى لتنظيم إدارة الأموال العامة ، ولمعرفة ما يكلفه كل نوع من أنواع نشاط الدولة ، ولتمكين البرلمان من الرقابة على المالية العامة ، وإشجان رقابة الرأى العام على أعمال الحكومة المالية . كل ذلك يقتضى أن يراعى فى التقسيم المنطق والوضوح ، بحيث يصل الباحث إلى بغيته فى سهولة ويسر ، وأن تجمع النفقات ذات الموضوع الواحد معاً بدلاً من توزيعها فى أبواب وفروع متفرقة ، وإذا استدعت مقتضيات التقسيم الإدارى للمصالح العامة توزيع النفقة ذات الموضوع الواحد فى أبواب وفروع متفرقة ، فينبغى عمل جداول إضافية إلى جانب الجداول الأصلية لبيان اتجاهات الانفاق المختلفة :

وتقسم جميع الدول النفقات العامة فى ميزانيتها بحسب الوزارات والمصالح المختلفة ، وتختلف المصالح التى تتبع كل وزارة باختلاف الدول ، كما قد تختلف فى الدولة الواحدة باختلاف الأزمنة . فصلحة السجون فى مصر مثلاً ظلت زمناً طويلاً تتبع وزارة الداخلية ، وضمت وقتاً ما لوزارة الشؤون الاجتماعية ، ثم اتبعت لوزارة الحربية منذ عدة سنوات ، ثم أعيدت أخيراً إلى وزارة الداخلية (١) :

(١) قرار مجلس الوزراء بتاريخ ١٤ مارس سنة ١٩٥٦ .

وفى داخل كل وزارة تقسم النفقات غالباً بحسب موضوعها إلى نفقات خاصة بالموظفين . ونفقات خاصة بالأدوات والأشياء . ونفقات خاصة بالخدمات والأعانات وفى بعض الأحيان تقسم الخدمات إلى قسمين فقط: نفقات خاصة بالموظفين، ونفقات خاصة بالأدوات والأشياء . وفى هذه الحالة يشمل القسم الأخير كل نفقة لا تخص الموظفين .

والاتجاه الحديث فى تقسيم النفقات العامة فى الميزانية هو نحو الجمع بين التقسيمين الإدارى والاقتصادى فى جداوله مقسمة إلى أقسام أفقية بعدد الأقسام الإدارية ، وأقسام رأسية بحسب طبيعة النفقة .

وبدرس فيما يلى التقسيم البريطانى لطابعه الخاص ، ثم التقسيم الفرنسى ، فالتقسيم المصرى :

٥ - التقسيم البريطانى

٥٦ - تقسم النفقات العامة فى الميزانية الانجليزية إلى قسمين رئيسيين :

(أ) النفقات ذات الاعتماد المزمع (١) :

وهى نفقات لا يتجدد إذن البرلمان بها كل عام ، وإنما تقرر بقوانين تظل سارية حتى يترأى للبرلمان تعديلها ، وأهم هذه النفقات : فوائد الدين العام ، ومخصصات الملكة ، ومرتب رئيس مجلس العموم ، ومرتبات القضاة ، ومرتب المراقب المحاسب العام ، وبعض المرتبات الأخرى .

(ب) النفقات ذات الاعتماد المتجدد (٢) :

وهى نفقات تعرض على البرلمان كل سنة ، وتشمل نفقات الجيش

(1) Consolidated Fund Services.

(2) Supply Services.

والبحرية والطيران ، ووزارة الدفاع ، والمصالح المدنية ، ونفقات جباية الإيرادات العامة .

وكل قسم من هذه الأقسام مقسم إلى أقسام داخلية بحسب موضوع النفقة .
وتزيد جملة النفقات ذات الاعتماد المتجدد على ستة أمثال جملة النفقات ذات الاعتماد الدائم .

وهناك نفقات أخرى خارج هذين القسمين أهمها نفقات مصلحة البريد .
ويرجع هذا التقسيم إلى التقاليد والنظم البريطانية ، وهو لا يخلو من النقد ، لأن بعض النفقات ذات الموضوع الواحد (كالمرتبات مثلا) موزعة بين الاعتماد الدائم والاعتماد المتجدد .

§ ٢ - التقسيم الفرنسي

٥٧ - كانت النفقات العامة تدرج في الميزانية الفرنسية بحسب الوزارات والمصالح فحسب ، وقد عدل هذا التقسيم في سنة ١٩٥١ ، ثم في سنة ١٩٥٦ ثم في سنة ١٩٥٩ . والتقسيم الجديد يضم أقساما أفقية بعدد الوزارات والمصالح ، وأقساما رأسية (Titres) ، بحسب طبيعة النفقة . والأقسام الرأسية موزعة على ثلاثة مجموعات على النحو الآتي :

(أ) المصروفات العادية (Dépenses ordinaires) - وتضم النفقات العادية (القسم الأول) - نفقات خدمة الدين العام (Charges de la dette) ، وتضم نفقات خدمة القروض التي أصلتها الدولة ، ونفقات خدمة المعاشات ، وبعض نفقات أخرى .

(القسم الثاني) - نفقات السلطات العامة (Dotations des pouvoirs publics) وهو أهم أقسام النفقات العادية، إذ يضم نفقات تشغيل النظام السياسى ، فتدخل فيه اعتمادات تشغيل السلطين التنفيذية والتشريعية ، ولكنه أقل النفقات العامة العادية حججا .

(القسم الثالث) - نفقات تشغيل المرافق العامة (dépenses de fonctionnement des services) ، ويضم جميع الاعتمادات المخصصة لتشغيل كافة المرافق العامة ، والجزء الأكبر منها يتكون من اعتمادات مرتبات الموظفين ، التى تستوعب ربع نفقات الميزانية العامة ، وقبل سنة ١٩٥٩ كان هذا القسم يضم المعاشات أيضا .

(القسم الرابع) - نفقات تدخل الدولة (Interventions de l'Etat) ، وتشمل نفقات تدخل الدولة فى المجال الاقتصادى والاجتماعى والثقافى ، فيما عدا النفقات المأخوذة من اعتمادات الاستثمارات التى تدخل ضمن النفقات الرأسمالية أو القروض والسلف التى سيأتى الكلام عليها ، ولا تعد من النفقات العادية .

(ب) المجموعة الثانية - وتضم النفقات الرأسمالية (Dépenses en Capital) وهى نفقات الانشاء والتعمير والاستثمارات ، وتشمل الأقسام الثلاثة التالية فى الميزانية العامة ، وهى :

(القسم الخامس) - ويضم نفقات الاستثمارات التى تقوم الدولة بتنفيذها (investissements exécutés par l'Etat) ، وذلك سواء على أملاك الدولة ، أو أملاك هيئات عامة أو خاصة تساهم فيها الدولة .

(القسم السادس) - ويضم الاعانات الاستثمارية التى تمنحها الدولة (Subventions d'investissement accordées par l'Etat)

لأشخاص القانون العام أو الخاص للمساعدة على إنشاء الأملاك وتعميرها أو تجديد بعضها أو ترميمها .

(القسم السابع) - إصلاح أضرار الحرب (Réparation des dommages de guerre) ، وهى نفقات أخذتها الدولة على عاتقها منذ الحرب العالمية الأولى ، وتقوم بها لأغراض اقتصادية ، وتطبيقا ، فى نفس الوقت ، لمبدأ التضامن القومى والتكافل الاجتماعى ، ويظهر الجزء الأكبر منها فى الميزانية على شكل مبالغ تدفع إلى الصندوق المستقل للتعوير ، الذى يقوم بتمويل هذه العمليات .

(٢ -) المجموعة الثالثة - القروض والسلف التى تمنحها الدولة :
(Les prêts et avances de l'Etat) ، وتضم النفقات المأخوذة من موارد مخصصة لأغراض معينة ، وتشمل أربعة أقسام :

(١) القروض الممنوحة من مال التنمية الاقتصادية والاجتماعية :
(Prêts du fonds de développement économique et social) .

(٢) القروض الممنوحة لأغراض الاسكان :

(Prêts intéressant le logement) .

(٣) قروض مختلفة تمنحها الدولة :

(Prêts divers consentis par l'Etat)

(٤) السلف التى تمنحها الدولة : (Avances de l'Etat)

وهذه العمليات المختلفة تدرج ضمن الحسابات الخاصة ، أو ضمن النفقات المأخوذة من موارد مخصصة .

وتجمع الأرقام أفقيا لتعطى جملة النفقات الخاصة بكل وزارة أو مصلحة ورأسيا لتعطى جملة كل نوع من أنواع النفقات العامة المذكورة . مما يظهر

الاهتمام بعرض النفقات العامة في الميزانية عرضا وظيفيا ، يبين الأهمية النسبية للوظائف الكبرى التي يجب أن تضطلع بها الدولة من خلال مجموعة المرافق المختلفة .

§ ٣ - التقسيم المصرى

٥٨- كانت النفقات العامة تقسم في الميزانية المصرية إلى « أقسام » (بلغ عددها في ميزانية سنة ١٩٥٧ - ١٩٥٨ : ٣١ قسما) ، لكل وزارة وسلطة عامة قسم ، وهناك بعض أقسام إضافية لنفقات معينة ، كقسم الدين العام وقسم المعاشات ، وقسم إعانة غلاء المعيشة .

وينقسم كل قسم إلى « فروع » يخص الديوان العام وكل مصلحة فرع . وبعض الفروع مقسم إلى « فصول » إذا ضمت المصلحة الواحدة عدة أقسام .

وكل فرع أو فصل موزع بين ثلاثة أبواب :

باب ١ : مرتبات وأجور ورواتب ومكافآت .

باب ٢ : مصروفات عامة (وتشمل « بنودا » مختلفة أهمها : مصروفات انتقال ، وبدل سفر ، وأثاث ، وتوريدات ، وتلفون ، وتلغراف ، وإيجارات ..) .

باب ٣ : أحسبال جديدة :

ولهذا التقسيم فائدته من الوجهة الادارية ، ولكن تكرر نوع النفقة الواحدة في الأقسام المتعددة والفروع الكثيرة والأبواب المختلفة ، لا يجعل من السهل معرفة النفقات ذات الموضوع والاتجاه الواحد ، ولذا يحسن أن تضاف إلى جداول الميزانية الحالية جداول تدرج فيها النفقات العامة بحسب موضوعها ولو تعددت الوزارات والمصالح التي تباشرها .

٥٩ - ولما أنشئت الجمهورية العربية المتحدة تضم سورية ومصر ،
عملت لها ثلاث ميزانيات :

(١) ميزانية المصالح الموحدة في الاقليمين .

(٢) ميزانية الاقليم الجنوبي (مصر) .

(٣) ميزانية الاقليم الشمالي (سورية) .

وقسمت النفقات في كل من ميزانية المصالح الموحدة وميزانية الاقليم
الجنوبي إلى « أقسام » ، لكل وزارة وسلطة عامة قسم ، وقسم كل قسم إلى
« فروع » ، للديوان العام ولكل مصلحة فرع ، وقسمت بعض الفروع إلى
« فصول » ، إذا كانت المصلحة الواحدة تضم عدة أقسام ، ووزع كل فرع أو
فصل على ثلاثة أبواب على النحو السابق ذكره عند الكلام على الميزانية
المصرية (الفقرة ٥٨) وهناك بعض أقسام إضافية (١) :

(١) فيما يلي أقسام وفروع ميزانية المصالح الموحدة وكما وردت في ميزانية
سنة ١٩٦١ - ١٩٦٢ .

قسم :	قسم :
١٢ - وزارة الزراعة المركزية .	١ - رئاسة الجمهورية .
١٣ - « الإصلاح الزراعي الركزي » .	٢ - مجلس الأمة .
١٤ - وزارة المواصلات المركزية .	٣ - وزارة الخارجية .
١٥ - « الشؤون الاجتماعية والعمل المركزية » .	٤ - وزارة الخزانة المركزية .
١٦ - وزارة التكوين المركزية .	٥ - ديوان الموظفين .
١٧ - « الثقافة والإرشاد القومي المركزي » .	٦ - وزارة الاقتصاد المركزية .
١٨ - وزارة الحسرية - وتضم الفروع الآتية :	٧ - « التربية والتعليم المركزية .
فرع :	٨ - « الصحة المركزية .
١ - القوات المسلحة .	٩ - « الشؤون البلدية والقروية المركزية » .
	١٠ - وزارة العدل المركزية .
	١١ - « الأشغال المركزية » .

أما ميزانية الاقليم السوري فقسمة إلى أقسام وفروع وكل قسم أو فرع

قسم :	قسم :
الفنون والآداب والعلوم الاجتماعية .	٢ - مصلحة الأرصاد الجوية .
٤ - مصلحة السياحة .	٣ - سلاح الحدود .
٥ - أعانات ومصروفات لمهمات مختلفة .	٤ - مصلحة السواحل والمصايد وحرس الحياض .
٢١ - نفقات استقبال وزيارات دولية ولفقات اشترك في المؤتمرات الدولية .	٥ - مصلحة اللواتي والنائر .
٢٢ - ديوان المحاسبات .	٦ - مصلحة الطيران المدني .
٢٣ - نصيب الجمهورية العربية المتحدة في ميزانية الدولة العربية المتحدة .	١٩ - وزارة التخطيط القومي .
٢٤ - مصروفات غير منظورة .	٢٠ - هيئات مختلفة :
	١ - مجلس الدولة .
	٢ - المجلس الأعلى للعلوم .
	٣ - المجلس الأعلى لرعاية

أما ميزانية الاقليم الجنوبي (مصر) فاقسامها كما وردت في ميزانية سنة ١٩٦١ - ١٩٦٢ هي :

- ١ - وزارة الخزانة (وتضم خمسة فروع : الديوان العام - مصلحة الأموال المقررة - مصلحة الضرائب - مصلحة الجمارك - مصلحة سك النقود) .
- ٢ - وزارة الاقتصاد (وتضم سبعة فروع : الديوان العام - مصلحة التسجيل التجاري - مصلحة الشركات - مصلحة الرقابة التجارية - مصلحة البيع والوازين - مصلحة القطن - مصلحة التأمين) .
- ٣ - وزارة الصناعة (وتضم ثمانية فروع : الديوان العام - مصلحة التنظيم الصناعي - مصلحة الرقابة الصناعية - مصلحة الكفاية الانتاجية والتدريب المهني - مصلحة الناجم والوقود - مصلحة الأبحاث الجيولوجية والتعديلية - هيئة التوحيد القياسي - مصلحة الكيمياء) .
- ٤ - وزارة التربية والتعليم .
- ٥ - وزارة الداخلية (وتضم فرعين : الديوان العام - مصلحة السجون) .
- ٦ - وزارة الصحة العمومية .
- ٧ - وزارة الشؤون البلدية والقروية .
- ٨ - وزارة العدل (وتضم خمسة فروع : الديوان العام - المحاكم - مصلحة الطب الشرعي - إدارة قضايا الحكومة - مصلحة الشهر العقاري والتوثيق) =

مقسم إلى أربعة أبواب : (١) المرتبات وتوابعها ، (٢) النفقات العامة .

٩ - وزارة الأشغال العمومية (وتضم خمسة فروع : الديوان العام - الري - مصلحة الميكانيكا والكهرباء - مصلحة المساحة - إدارة الكهرباء والغاز لمدينة القاهرة) .

١٠ - وزارة الزراعة

١١ - وزارة الإصلاح الزراعي (وتضم فرعين : الديوان العام - مصلحة الأملاك الأميرية) .

١٢ - شؤون الصحايف الزراعي .

١٣ - وزارة النواصط (وتضم فرعين : الديوان العام - مصلحة الطرق والكبارى) .

١٤ - وزارة الشؤون الاجتماعية والعمل .

١٥ - وزارة التكوين .

١٦ - وزارة الطاقة والأرصاد القويى (وتضم ثلاثة فروع : الديوان العام ومصلحة الآثار - مركز تسجيل الآثار المصرية) .

١٧ - وزارة الأوقاف (وتضم ثلاثة فروع : الإدارة العامة وانتفايش - الأعيان الموقوفة - الخدمات الدينية والاجتماعية والتنويع) .

١٨ - وزارة شؤون الإدارة المحلية .

١٩ - هيئات مختلفة (وتضم أربعة فروع : النيابة الإدارية - مصلحة الاحصاء - مصلحة الاستعلامات - اعانات ومصروفات هيئات مختلفة) .

٢٠ - الوحيستات المجمعة .

٢١ - الدين الصام .

٢٢ - معاشات ومكافآت .

٢٣ - مصروفات الطوارئ .

٢٤ - إعانة علاء المعيشة .

٢٥ - تكاليف العمال الذين تركوا خدمة الجيش البريطاني .

٢٦ - مصروفات خفض تكاليف المعيشة وتنظيم عمليات التكوين .

٢٧ - دعم الاقتصاد القويى .

(٣) النفقات الخاصة (٤) الديون . وبعض الفروع مقسم إلى بابين فقط (١).

٢٨ - المجلس الأعلى للمعاهد الدينية .

٢٩ - إمانة لـ قلم الشاى .

٣٠ - مصروفات غير متطورة .

٣١ - التصيب فى الميزانية الموحدة .

(١) فيما يلى أقسام ومفروع ميزانية الأقليم السورى كما وردت فى ميزانية سنة

١٩٦١ - ١٩٦٢ .

قسم :

١ - المساهمة فى الميزانية الموحدة (ويضم ثلاثة عشر فرعاً : شئون رئاسة الجمهورية - مجلس الأمة - وزارة الخارجية - وزارة الحربية - المجلس الأعلى لرعاية الشباب - المجلس الأعلى للاداب والفنون - المجلس الأعلى للعلوم - المساهمة فى التضامن العربى - ديوان المحاسبات - مجلس الدولة - إمانة للمديرية العامة لخدمة الاذاعة - إمانة لجميع اللغة العربية - وزارة التخطيط) .

٢ - رئاسة المجلس التنفيذى .

٣ - مكتب تفتيش الدولة .

٤ - مجلس التأديب .

٥ - وزارة التموين .

٦ - وزارة الأوقاف .

٧ - وزارة الخزانة (وتضم : الوزارة - مديرية المطبعة الرسمية - الدين العام) .

٨ - وزارة الداخلية (وتضم : الوزارة - الأمانة العامة لشئون الشرطة والأمن العام - المديرية العامة للدفاع الدنى - المديرية العامة للدعاية والألباء) .

٩ - وزارة الصحة .

١٠ - وزارة العدل (وتضم : الوزارة - إدارة قضايا الحكومة) .

١١ - وزارة الاقتصاد .

١٢ - وزارة الزراعة (وتضم الوزارة - المدارس الزراعية) .

١٣ - وزارة الأشغال العامة .

١٤ - وزارة التربية والتعليم (وتضم : الوزارة - التعليم الابتدائى - التعليم الثانوى

- التعليم الفنى - التعليم المسالى) .

تقسيم النفقات العامة بعد تطبيق السياسة الاشتراكية

٦٠ - اقتضى تطبيق السياسة الاشتراكية الديمقراطية التعاونية ، التي أخذت بها الجمهورية العربية المتحدة أن تلتزم الحكومة مبادئ التخطيط الشامل ، وفي ضوء هذه المبادئ وضعت خطة شاملة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية ، تستهدف مضاعفة الدخل القومي في أقل من عشر سنوات ، وتوفير الخدمات العامة لكافة المواطنين على نحو يكفل لهم مستوى لائقاً من العيش . واستلزم ذلك اعتبار الميزانية مرحلة سنوية من مراحل تلك الخطة ، بعد أن أصبح القطاع العام أهم ركن من أركان البناء الاقتصادي للدولة ، وألقى عليه عبء المساهمة بأكبر نصيب في تنفيذ الخطة ، لهذا قسمت الميزانية ، ابتداء من سنة ١٩٦٢/١٩٦٣ إلى قسمين أساسيين :

(١) - ميزانية الخدمات - وتشمل الوزارات والمصالح والإدارات الحكومية ، ونفقاتها مقسمة إلى نفقات دورية (نفقات التشغيل) ، ونفقات استثمارية .

(٢) - ميزانية الأعمال - وتتألف من مجموع الميزانيات الملحقة لهيئات العامة التي تمارس نشاطاً ذات طابع اقتصادي كانت الحكومة تزاوله ، كإهيئة

١٥ - وزارة الشؤون الاجتماعية والعمل (وتضم الوزاره - اعانة مؤسسة اللاجئين الفلسطينيين - معاهد إصلاحيات الأحداث - المراكز الاجتماعية النموذجية) .

١٦ - وزارة الشؤون البلدية والقروية .

١٧ - وزارة الإصلاح الزراعي (وتضم : الوزارة - المديرية العامة للمصالح العسكرية) .

١٨ - وزارة المواصلات .

١٩ - وزارة الصناعة .

٢٠ - وزارة الثقافة والإرشاد القومي .

العامة لشئون المطابع ، والميزانيات المستقلة للمؤسسات العامة التي تمارس نشاطا اقتصاديا لم تكن الحكومة تراوله، ولكن السياسة الاشتراكية اقتضت ضمه للقطاع العام ، كالمؤسسة العامة للمقاولات والانشاءات ، ونفقات هذه الميزانية مقسمة أيضا إلى نفقات دورية (نفقات التشغيل) ، ونفقات استثمارية .

(١) ميزانية القرمات

اقتضى تطوير الميزانية اعادة تبويب نفقات الخدمات على الأساسين الآتيين :

- (أ) - إيجاد معيار للتفرقة بين النفقات الدورية (نفقات التشغيل) ،
والنفقات الاستثمارية :
(ب) - اظهار تكلفة كل خدمة .

لذلك قسمت النفقات إلى ثلاثة أبواب ، وقسم كل باب إلى بنود رئيسية وفرعية موحدة في جميع الوزارات والمصالح والهيئات العامة الداخلة في قطاع الخدمات ، بحيث يعطى رقم البند مدلولاً واحداً في جميع تلك الجهات ، فإذا لم توجد بأحد الفروع نفقة مخصص لها بند ذو رقم معين ، اغفل هذا البند ورقمه ، وأدرج البند الذي يليه في الترقيم ، وهكذا .

أما الأبواب الثلاثة التي قسمت إليها النفقات فيبناها كالآتي :

(الباب الأول) مرتبات وأجور- وقد أعيد تقسيمه ليبين في سهولة ويسر ما تنفقه الدولة على موظفيها وعمالها من مرتبات وأجور ومكافآت ورواتب وبدلات نقدية وعينية ، وإعانة غلاء المعيشة ، ومساهمة الحكومة في صناديق التأمين والمعاشات ، فضلاً عما يتحمله من تكاليف الأجازات والمنح الدراسية والتدريبية لموظفيها وعمالها .

(الباب الثاني) - نفقات عامة - وتشمل النفقات الدورية على الخدمات والسلع ، كصروفات الانتقال ، وبدل السفر ، والإيجارات ، وصيانة المباني ، والنشر والاعلان ، والمياه والانتارة الخ .

أما الاعانات والمساعدات والتعويضات التي كانت تدرج أصلاً في هذا الباب فقد استبعدت من بنوده لما لها من طابع خاص ، إذ أنها ليست نفقة دورية للجهاز الحكومي ، وأدرجت تحت قسم خاص خارج إطار الباب الثاني كما سنرى .

(الباب الثالث) - نفقات استثمارية - وتشمل النفقات الاستثمارية للزراعة ، والرعى والصرف ، والكهرباء ، والسد العالي ، والصناعة ، والنقل والمواصلات والتخزين ، وقناة السويس ، والاسكان والمرافق - كما تشمل النفقات الاستثمارية لخدمات الدفاع والأمن والعدالة ، والخدمات التعليمية والصحية ، والثقافية والترفيهية والاجتماعية والدينية ، والتموينية ، والأبحاث العلمية ، والخدمات الرئاسية ، والرقابة الحكومية ، والخدمات التجارية والمالية . وكلها موزعة على النحو الآتي :

(١) - أجور (وتتضمن الأجور والمرتبات) .

(٢) - استثمارات (وتتضمن الانشاءات) .

(٣) - مستلزمات إنتاج (وتقابل المصروفات العامة) .

(٤) - تحويلات (وتتضمن فوائد وأقساط السلف والقروض والاعانات الاستثمارية) .

والنفقات في كل باب من هذه الأبواب التسلاطة المذكورة موزعة بين الديوان العام والادارة المحلية .

أما الباب الرابع الذي كان موجوداً في الميزانيات السابقة على ميزانية سنة ١٩٦٢/١٩٦٣ فقد اقتضى التبيب الجديد للميزانية تصفيته ، وذلك بتبويب ما أمكن تبويه من نفقاته وفقاً لطبيعة كل نفقة ، ونقلها إلى البابين

الأول والثاني بالأقسام والفروع المختصة. أما ما لم يمكن تبويبه منها تحت أى من البابين المذكورين فقد أدرج تحت الأقسام الآتية بصفة اجمالية :

(١) - اعانات المحافظات .

(ب) - اعانات أخرى - واقصر ما أدرج تحتها على الاعانات الدورية (دون الاعانات الاستثنائية التى أدرجت فى الباب الثالث) . ويشمل هذا القسم الاعانات الآتية : (١) - اعانات للهيئات المختلفة ، (٢) - اعانات دولية (وتمنح للدول والهيئات الدولية) ، (٣) - اعانات لخدمات عامة (وتمنح للهيئات والجمعيات والأندية الثقافية مقابل خدمات عامة كالتعليم أو الصحة أو الثقافة وما إلى ذلك) ، (٤) - اعانات ومساعدات وتمويضات (وتمنح لأفراد أو هيئات كمساعدة لهم أو مقابل ما تأثرت به أرواحهم أو ممتلكاتهم نتيجة ظروف معينة) ، (٥) - اعانات أخرى (وتمنح للهيئات والجمعيات والأندية والنقابات وغيرها من التشكيلات الجماعية لمعاونتها على مواصلة نشاطها الخاص) .

(ج) - دعم الاقتصاد القومى - ويقتصر على الخدمات الاقتصادية .

(د) - مصروفات خفض تكاليف المعيشة وتنظيم عمليات التمويل .

(ز) - خدمة الدين العام - وتشمل اعتمادات فوائد واستهلاك الدين العام للخدمات بما فى ذلك ما تدفعه الحكومة من فوائد العبء المتأخر لحساب صناديق التأمين والمعاشات (أما القروض الخاصة بميزانية الأعمال فتتحمّلها تلك الميزانية) ، وقد أعيد تقسيم هذا القلم على نحو يبين الاستهلاك واجبالى الفوائد .

هذا فيما يتعلق بميزانية الخدمات .

٢ - ميزانية الأعمال

تتألف كما سبق القول ، من مجموع الميزانيات الملحقه للهيئات العامة ، والميزانيات المستقلة للمؤسسات العامة الداخلة في قطاع الأعمال ، والتي تمارس نشاطا اقتصاديا ، وقد روعي فيها مساهمة الخطة الشاملة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية وترتيب قطاعاتها . ونفقات ميزانية الأعمال مقسمة إلى ثلاثة أبواب أيضا ، هي :

(الباب الأول) - نفقات التشغيل - وتضم : (١) - الأجور ،
(٢) - مستلزمات الإنتاج .

(الباب الثاني) - النفقات التحويلية - وتتضمن : (١) - فوائد وأقساط القروض المحلية ، (٢) - فوائد وأقساط القروض الخارجية ، (٣) - نصيب الحكومة في الأرباح ، (٤) - اعتمادات تحويلية أخرى .

(الباب الثالث) - نفقات استثمارية - على النسق المتبع في ميزانية الخدمات والسابق بيانه .

الفصل الخامس

الآثار الاقتصادية للنفقات العامة

٦١ - للنفقات العامة آثار اقتصادية هامة نكتفي بلمس ما يأتي منها في

خمس مباحث :

- المبحث الأول - تأثير النفقات العامة في إنتاج الدخل القومي .
- المبحث الثاني - تأثير النفقات العامة في توزيع الدخل القومي .
- المبحث الثالث - اختلاف آثار الاتفاق العام باختلاف وسائل تمويله
- المبحث الرابع - تأثير النفقات العامة في زيادة التنافس بين الطبقات في الدول الرأسمالية.
- المبحث الخامس - آثار النفقات الحربية .

المبحث الأول

تأثير النفقات العامة في إنتاج الدخل القومي

يقضى البحث في ذلك أن نفرق بين الاتفاق على المرافق العامة الأصلية وهي الدفاع الخارجى ، وحفظ الأمن ، والقضاء ، وبعض الأشغال العامة وبين الاتفاق على المرافق العامة الاضافية كالتعليم والمواصلات والوقاية الصحية وما إليها .

٦٢ - فالاتفاق على المرافق العامة الأصلية يعتبر ضروريا ولازما

للانتاج لأنه يهيئ الظروف التي يصعب بلونها القيام به. فاختلال الأمن مثلا يترتب عليه تقليل الانتاج لعدم اطمئنان المنتجين على ثمرات أعمالهم .

٦٣ - أما الاتفاق على المرافق العامة الاضافية فانه يؤثر في الانتاج من عدة نواحي :

(ا) فهو يؤثر في الانتاج بتأثيره في مقدرة الأفراد على العمل وعلى الادخار .

(ب) وهو يؤثر في الانتاج بتأثيره في رغبة الأفراد في العمل وفي الادخار .

(ج) وهو يؤثر في الانتاج عن طريق نقل بعض عناصر الانتاج في فرع إلى آخر من فروع الانتاج .

(د) وهو يؤثر في الانتاج عن طريق نقل بعض عناصر الانتاج من منطقة إلى أخرى .

(ا) فمن جهة تأثير الاتفاق العام في مقدرة الأفراد على العمل وعلى الادخار ، فانه يزيد من تلك المقدرة ، لأن جزءا من النفقات العامة ينفق على خدمات من شأنها زيادة كفاية الأفراد ومقدرتهم على العمل فيزداد دخلهم وتزداد مقدرتهم على الادخار ، كنفقات نشر التعليم والوقاية الصحية .

(ب) ومن جهة تأثير الاتفاق العام في رغبة الأفراد في العمل وفي الادخار ، فانه قد يؤدي إلى أضعاف تلك الرغبة . لأن تأمين مستقبل الأفراد بواسطة منحهم معاشات أو إعانات ، قد يدعو إلى انصراف بعض الناس عن العمل وعن الادخار ، لذلك فمن الأفضل ألا تمنح الدولة إعانات للأفراد إلا في الأحوال الاضطرارية كالممرض والبطالة الاجبارية .

(ج) ومن جهة تأثير الاتفاق العام في مصر نقل بعض عناصر الانتاج من

فرح لآخر من فروع الانتاج . فان الدولة تستطيع بواسطة تكييف سياستها الانفاقية أن توجه الانتاج وجهات معينة ، فاذا وجدت من الأصلح مثلا زيادة إنتاج السلع الشعبية ، وبالتقليل من انتاج السلع الكالية ، فانها تصل إلى هذا الغرض بأن تعطى إعانات لإنتاج السلع الشعبية ، وتفرض ضرائب على انتاج السلع الكالية ، وتكون النتيجة اتجاه بعض عناصر الانتاج إلى الفرع الذى أثرته الدولة بالرعاية .

وأهم ما تستطيع الدولة أن تفعله في هذا الشأن ، هو توجيه بعض عناصر الانتاج إلى إنتاج السلع الرأسمالية بدلا من انتاج السلع الاستهلاكية وبهذا تصون وتزيد من رؤوس الأموال الموجودة في الدولة ، والدولة أكثر مراعاة لمصلحة المجتمع من الأفراد في ذلك لأن من يقبل من الأفراد على الادخار يتجه في استثمار ملخراته وجهات ليست في الغالب أصلح الوجهات بالنسبة للمجتمع في مجموعه ، فالأفراد يهتمون بتنمية رؤوس الأموال المادية للفائدة المادية العاجلة التى تعود عليهم منها ، ولا يتجهون لاستثمار ملخراتهم في زيادة الكفاية العلمية والفنية للمجتمع ، بالاتفاق على الأغراض التعليمية وعلى معاهد البحث العلمى ، لأن ما يعود عليهم من ذلك أقل مما يعود عليهم من الاستثمار المادى ، يضاف إلى ذلك أنه حتى بالنسبة للاستثمار المادى ، فان الأفراد يقبلون على النواحي التى يستفيدون منها فائدة مادية أكبر . ويهملون النواحي الأخرى ، وقد تكون أفضل بالنسبة للمجتمع .

ذلك ما تستطيع الدولة أن تفعله في هذا السبيل ، على أنه من جهة أخرى لا ينبغي أن تقوم الدولة بنوع من الاستثمار ، إلا إذا كان قيامها به يؤدي إلى زيادة قوة المجتمع الانتاجية بدرجة أكبر مما كان يتيسر تحقيقه لو ترك أمر هذا الاستثمار للأفراد .

(د) كذلك تؤثر النفقات العامة في نقل بعض عناصر الانتاج من منطقة إلى أخرى ، وقد يؤدي ذلك إلى زيادة الانتاج في مجموعه ، مثال ذلك : أن تزيد الدولة فيما تنفقه على التعليم أو الصحة في المناطق الفقيرة . إذ يفرض ذلك إلى زيادة كفاية سكانها ، وزيادة مقدراتهم على العمل وعلى الادخار ، مما يترتب عليه اجتذاب بعض عناصر الانتاج إلى تلك المنطقة .

المبحث الثاني

تأثير النفقات العامة في توزيع الدخل القومي

٦٤ - تؤثر النفقات العامة في توزيع الدخل القومي على مختلف طبقات المجتمع من طريقين :

الأول - إن جميع الأفراد يتمتعون بالخدمات العامة غير القابلة للتجزئة وحينئذ فإن نفقات هذه الخدمات يتحمل الجزء الأكبر منها أصحاب الدخل الكبيرة ، بهذا يعتبر الاتفاق على تلك الخدمات نقلاً للدخل من أصحاب الدخل الكبيرة إلى أصحاب الدخل الصغيرة .

الثاني - أن الطبقات الفقيرة تستفيد من بعض الخدمات العامة أكثر من استفادة الطبقات الغنية منها ومن هذا القبيل إعانات البطالة ، والمستشفيات وملاجئ الأيتام والمعزة ، ولهذا يعتبر الاتفاق على تلك الخدمات نقلاً للدخل من أصحاب الدخل الكبيرة إلى أصحاب الدخل الصغيرة .

ولكى يحدث هذا الأثر ينبغي أن يكون معظم الإيرادات العامة مستمدة من الضرائب المباشرة ، وبخاصة التصاعدية ، لأن نصيب الطبقات الغنية في حصيلها أكبر من نصيب الطبقات الفقيرة .

المبحث الثالث

اختلاف آثار الاتفاق العام باختلاف وسائل تمويله

٦٥ - تمول الدولة نفقاتها إما من القسوة الشرائية الموجودة في أيدي الأفراد ، وإما من قوة شرائية جديدة ، ولكل من هاتين الوسيلتين آثارها الاقتصادية . فإذا مولت الدولة نفقاتها من القوة الشرائية الموجودة في أيدي الأفراد ، والتي تحصل عليها منهم بواسطة الضرائب التي تفرضها عليهم ، أو سندات القروض التي تبيعها لهم ، فإن تأثير الاتفاق العام على حجم الائتمان والنقد وعلى مستوى الائتمان لا يكون كبيراً ، لأن القوة الشرائية التي تأخذها الدولة من الأفراد عن طريق الضرائب وسندات القروض تعود ثانية إلى السوق بواسطة النفقات العامة ، وتكون النتيجة من تلك العمليات تمويل بعض عناصر الانتاج من الانتاج الحاصل إلى الانتاج العام ، مما يترتب عليه توسع في بعض الصناعات ، وارتفاع أثمان عناصر الانتاج المستخدمة فيها نوعاً ، وانكماش في بعض الصناعات الأخرى ، مع انخفاض أثمان عناصر الانتاج المستعملة فيها إلى حد ما .

أما إذا مولت الدولة نفقاتها من قوة شرائية جديدة ، بأن باحت سندات قروضها للبنوك التجارية التي تخلق الائتمان لتستعمله في شراء تلك السندات ، فإنها تدفع بذلك القوة الشرائية الجديدة إلى السوق ، وتستخدم بواسطتها عناصر الانتاج العاطلة مما يحدث ارتفاعاً في الائتمان ونشاطاً في الانتاج .

المبحث الرابع

تأثير النفقات العامة في زيادة التنافس بين الطبقات في الدول الرأسمالية

٦٦ - يترتب على وجود نظام الملكية الفردية وتوريث حق الملكية في

الدول الرأسمالية انقسام المجتمع فيها إلى عدة طبقات: (١) الطبقة العليا ويستمد أفرادها دخلهم من الملكية ، وتشمل كبار الملاك ، وكبار المالكين وأصحاب الأعمال . (٢) وتلى هذه الطبقة طبقة تستمد دخلها من الملكية والعمل العقلي الرأقي ، وتضم كبار الموظفين وأصحاب المشروعات. (٣) وتأتي بعد ذلك طبقة متوسطة ، تضم أصحاب المشروعات الصغيرة وصغار الموظفين . (٤) ثم طبقة تشمل الصناعات المتخصصة والكتبة وغيرهم . (٥) وتأتي الطبقة الدنيا ويعتمد أفرادها في كسب معاشهم على الجهد البدني ، وتضم عمال البناء وعمال الطرق والعمال الزراعيين ومن إليهم .

ويفترض النظام الرأسمالي توافر المنافسة الحرة بين جميع أفراد المجتمع ، وعدم وجود عوائق تمنع انتقال الفرد من طبقة إلى أخرى ، إلا أن الواقع يخالف هذا الافتراض ، إذ من النادر أن ينتقل أحد من أفراد الطبقة الدنيا إلى الطبقة العليا . لا لوجود عوائق قانونية تمنع هذا الانتقال ، ولكن لأن تكاليف الانتقال من طبقة إلى أخرى أعلى منها تكون عادة مرتفعة ارتفاعاً يجعل هذا الانتقال في حكم المستحيل .

ويرتب على تقسيم المجتمع إلى طبقات غير متنافسة عدم تكافؤ الفرص بين أفرادها ، مما يؤثر في المجتمع تأثيراً سيئاً . لأن أفراد الطبقة الدنيا يظلون ضاحكين ، بينما لو توافرت لهم الفرص لأمكن للمجتمع أن يفيد منهم فائدة كبيرة ، فقد يظهر منهم علماء أو مخترعون ، أو باحثون يعملون على رفع مستوى رفاهية المجتمع بأسره .

وتستطيع الدولة أن توسع من مجال الفرص بين جميع أفراد المجتمع عن طريق التوسع في الاتفاق على المرافق الإضافية ، فأفراد الطبقة الدنيا مثلاً لا تسمع دخولهم للاتفاق على تعليم أولادهم ، أما أفراد الطبقة المتوسطة فلا تسمح

مواردهم بأكثر من الاتفاق على تعليم أولادهم. تعلما متوسطا أو ثانويا ، ويكاد يتنصر التعليم العالى على أفراد الطبقتين اللتين تعلوأنها ، فإذا جعلت الدولة التعليم مجانيا في مرحلة من مراحلها حققت تكافؤ الفرص لجميع الأفسراد في تلك المرحلة ، ويصبح التكافؤ تاما في الانتفاع بالتعليم إذا جعلته الدولة إلزاميا ومجانيا في جميع مراحلها ، أى إذا أصبح التعليم خادمة عامة أصلية لا تقبل التجزئة وكلما انتقل مرفق من المرافق العامة الاضافية إلى عداد المرافق العامة الأصلية سارت الدولة خطوة نحو تحقيق المنافسة الكاملة بين أفسرادها . والتسوية بينهم في فرص العمل والكسب . وقد فطن واضع دستور سنة ١٩٥٦ المصرى إلى هذا الأمر فنص في المادة السادسة منه على أن الدولة تكفل فيما تكفله لجميع المصريين تكافؤ الفرص . كما نص في المادة ١٧ منه على أن تعمل الدولة على أن تيسر للمواطنين جميعا مستوى لاثقا من المعيشة أساسه تهيئة الغذاء والسكن والخدمات الصحية والثقافية والاجتماعية .

المبحث الخامس

آثار النفقات العربية

٦٧ - لنفقات الحروب آثار شديدة على الاقتصاد القومى لضخامتها من جهة ، ولكونها تفرض عليه فجأة من جهة أخرى ، وإذا كانت هناك قوى انتاجية عاطلة عند البلد في تنفيذ البرنامج الحربى ، أمكن استخدامها في الانتاج الحربى ، دون أن يتأثر الانتاج والاستهلاك المدنيين. في البداية ، إذا مولت الدولة الانتاج الحربى بالاقتراض من البنوك التجارية ، إذ بذلك تبقى القوة الشرائية في أيدي المدنيين ، على أن الحال لا يلبث أن يتغير ، فتزداد الانتاج المدنى في التوسع . ويتنافس الانتاج الحربى في الحصول على بعض القوى الانتاجية العاطلة ، حتى إذا اشتد الطلب الحسرى ، أخذت القوى الانتاجية

فى التحول من الانتاج المبنى الى الانتاج الحربى ، وفى الوقت نفسه تزداد القوة الشرائية فى أيدي المستهلكين ، ويزداد طلبهم ويضغط على السوق ضغطا شديدا ، فاذا لم تتخذ الوسائل الكفيلة بحجز القوة الشرائية الزائدة التى لدى المستهلكين أو بامتصاصها ، فان الانتاج الحربى والانتاج المبنى يتنافسان فى سبيل الحصول على المواد الأولية ووسائل الانتاج والأيدى العاملة ، ويتغلب الانتاج الحربى فى هذا النضال ، ولكن على حساب ارتفاع الأسعار ارتفاعا خياليا ، مما يزيد من تكاليف البرامج الحربية ، ويؤدى إلى التضخم بأثاره السيئة .

وعومج تلك الحال يكونه باخرى وسيلتين :

(١) حجز أكبر كمية ممكنة من القوة الشرائية التى لدى المستهلكين والمنتجين المدنيين ، بواسطة تحديد الأسعار وفرض نظام البطاقات ، وهذه القررة الشرائية المحجوزة إما أن تستعمل فى شراء سندات القروض الحكومية أو تبقى خاملة فى البنوك ، حتى تنتهى حالة الحرب ، وتخفض قيود الرقابة ، وأكبر عيب هذه الطريقة هو صعوبة وضع رقابة فعالة على الضغط المتزايد للقوة الشرائية التى لدى المستهلكين .

(٢) امتصاص القوة الشرائية الزائدة بواسطة الضرائب والقروض ، ولعل هذه الوسيلة الثانية أشد أثرا من الوسيلة الأولى من الوجهة الفنية .

وهذا الاتفاق الحكومى الذى قد يبلغ مئات الملايين ، لا بد أن يغير الكيان الاقتصادى القسومى ، فيزداد نشاط المشروعات التى تساهم فى الجهد الحربى ، بينما تحتفظ بعض المشروعات الأخرى بقوتها أو تقلل من

نشاطها تحت تأثير تحول عاملها إلى غيرها من المشروعات وعدم تجديد معداتها ، كذلك يتغير توزيع العمل ، وتتغير أنواع الاستهلاك المبنى ، والنقصات الشفعية والادخار تغيرا كبيرا .

ولا تقف آثار النفقات الحربية بانتهاء الحرب ، بل لا بد من تنظيم تحويل الانتاج الحربى إلى انتاج مبنى . ولا تؤثر النفقات الحربية غير العادية وحدها فى سوق المال . ولكن وسائل تمويلها هى التى قد تؤثر فيسه ، لأن الضرائب والقروض أثناء الحرب تمتص قدر اكبرا من القوة الشرائية التى لدى الأفراد ، والتى كان من الممكن أن تجدد سبيلها إلى سوق الاستثمار ، مما يجعل حصول المشروعات الخاصة على رؤوس الأموال اللازمة لها بسعر أعلى ، وقد كان هذا من المرغوب فيه أثناء الحرب . لأنه يودى إلى الحد من توسع الانتاج المبنى حتى لا يؤثر على المجهود الحربى الحكومى ، ولذا كان من الضرورى اتخاذ بعض الاحتياطات لمد المشروعات الأساسية برؤوس الأموال الضرورية ، ولإعادة خصم الأوراق المالية لدى البيوت التجارية ، وأى برنامج يراذ به امتصاص القوة الشرائية المبنية الزائدة ينبغى أن ينطوى على وسيلة لمد سوق المال بالأموال .

الفصل السادس

ظاهرة الإزدیاد المضطرد في النفقات

٦٨- إذا نظرنا إلى أرقام النفقات العامة لأية دولة من الدول في سنوات متتالية وجدنا أنها تزداد باستمرار . هذه الظاهرة تشاهد في جميع الدول على اختلاف نظمها وأحوالها ، ولو أن سير الزيادة يختلف في كل منها سرعة وبطأ باختلاف ظروفها ، كما قد يحدث أن تقف الزيادة أو تراجع النفقات العامة في بعض السنوات لسبب أو لآخر . غير أن هذا السبب لا يلبث أن يزول وتعاود النفقات العامة متابعة زيادتها باستمرار ، وليست هذه الظاهرة قاصرة على نفقات الدولة ولكنها تشاهد أيضا بالنسبة لنفقات الهيئات المحلية فنقلت الدولة المصرية بعد أن كانت ٧,٦ مليون جنيه سنة ١٨٨٠ (وهي أول سنة عملت مصر ميزانية سنوية منتظمة) أخذت بعد ذلك في الزيادة باستمرار على النحو الآتي (١) :

(١) أرقام النفقات العمسامة في السنوات من ١٨٨٠ إلى ١٩٤٥ - ١٩٤٦ مأخوذة عن رسالة « أسباب ازدياد النفقات العامة في مصر » للمؤلف وأرقام السنوات من ١٩٤٦ - ١٩٤٧ إلى ١٩٥٢ - ١٩٥٣ مأخوذة من الحساب الختامي للدولة المصرية ، وأرقام السنوات من ١٩٥٣ - ١٩٥٤ إلى ١٩٥٩ - ١٩٦٠ هي تقديرات الميزانية عن كل سنة ، مع ملاحظة أن أرقام سنة ١٩٤٧ - ١٩٤٨ هي عن عشرة أشهر فقط ، لتغيير تاريخ هذه الميزانية ، وأرقام السنوات من ١٩٥٤ - ١٩٥٥ إلى ١٩٦١ - ١٩٦٢ تشمل نفقات مشروعات تنمية الإنتاج القومي .

جدول يبين جملة النفقات العامة في مصر في سنة ١٨٨٠ حتى سنة ١٩٦١/١٩٦٢ (١).

السنة	جملة النفقات العامة بالجنيه المصرى	السنة	جملة النفقات العامة بالجنيه المصرى
١٨٨٠	٧,٦٩١,٤٢٤	١٩٤٧-١٩٤٦	١٠٢,٤٩٢,١٢٣
١٨٩٠	١١,٢٥١,٤٨٣	١٩٤٨-١٩٤٧	٩٤,٥٤٧,٦٢٤
١٩٠٠	١٠,٨٣٩,٥٨٣	١٩٤٩-١٩٤٨	١٥٧,٦٩٤,٦٤٣
١٩١٠	١٦,٩١٩,٤٣٣	١٩٥٠-١٩٤٩	١٦٣,٨٠٨,٥١٨
١٩١٣	١٧,٦١٦,٥٤٣	١٩٥١-١٩٥٠	١٩٠,١٨٣,٨٠٨
١٩١٤-١٩١٥	١٦,٨٠٨,٦٤٣	١٩٥٢-١٩٥١	٢٣٢,٨٥٠,٥٣١
١٩١٨-١٩١٩	٢٣,٣٩٣,٨٦٩	١٩٥٣-١٩٥٢	٢٠٨,٣٧٧,١٤١
١٩٢٤-١٩٢٥	٢٩,٩٩٥,٠٦٠	١٩٥٤-١٩٥٣	١٩٧,٥١٦,٠٠٠
١٩٢٩-١٩٣٠	٤١,٠٢٣,٣٣٧	١٩٥٥-١٩٥٤	٢٧٠,١٠٢,٥٨٣
١٩٣٤-١٩٣٥	٣٦,٤٥٩,٥٥٩	١٩٥٦-١٩٥٥	٢٩٢,٥٤٨,٩٧٢
١٩٣٨-١٩٣٩	٤٧,٦٩٦,٥٥٢	١٩٥٧-١٩٥٦	٣٢٦,٢٧٤,٠١٩
١٩٤٠-١٩٤١	٤٢,٩٣٧,١١٧	١٩٥٨-١٩٥٧	٣١١,٦٣٥,٨٠٠
١٩٤١-١٩٤٢	٤٧,٢٦٢,٥٣٤	١٩٥٩-١٩٥٨	٤٠٥,١٧٠,٥٠٠
١٩٤٢-١٩٤٣	٥٧,٧١٠,٦٩٣	١٩٦٠-١٩٥٩	٤٨٠,١٣١,٩٥٥
١٩٤٣-١٩٤٤	٧٦,٥٤١,٥٠٤	١٩٦١-١٩٦٠	٦٨٨,٣٧٩,٨٧٠
١٩٤٤-١٩٤٥	٨١,٠٠٩,٢٢٦	١٩٦٢-١٩٦١	٧٦٥,٥٥٠,٣٠٠
١٩٤٥-١٩٤٦	٩٤,٧٠٣,٠١٧		

أى أن نفقات الدولة زادت في مدى اثنين وثمانين عاما على تسع وتسعين مثالا كانت عليه من قبل .

ولا شك أن جزءا من هذه الزيادة يرجع إلى ما أصاب القوة الشرائية للنقود من ضعف أثناء تلك المدة الطويلة ، فهو بهذا ازدياد ظاهرى أكثر منه حقيقى ، لأن النفقات العامة يعبر عنها بعدد من وحدات النقود فكل ضعف بطراً على القوة الشرائية للنقود يؤدى بالضرورة إلى زيادة ظاهرية في النفقات العامة ،

(١) بعد اجراء التعديلات الضرورية في الأرقام لجعل المقارنة على أساس واحد .

وان كان من الصعب قياس مقدار تلك الزيادة الظاهرية؛ على أنه من المستطاع إلى حد ما الوصول إلى ذلك على وجه التقريب بالاستعانة بالأرقام القياسية للأسعار .

والزيادة الظاهرية هي التي لا تقابلها زيادة في نصيب الفرد من الخدمات التي تؤدها الدولة والهيئات العامة .

وسندرس فيما يلي أسباب ازدياد النفقات العامة ؛ ثم آثار ذلك الازدياد .

المبحث الأول

أسباب ازدياد النفقات العامة

٦٩ - دراسة ظاهرة الزيادة المستمرة في النفقات العامة؛ ومعرفة أسبابها من الأهمية بمكان فهي تبين لنا بوضوح كيف تطورت المالية العامة من الفكرة التقليدية التي تصبى من مجال النشاط الحكومي إلى أقصى حد إلى الفكرة الحديثة التي توسع من مجال هذا النشاط ، كذلك يترتب على ازدياد النفقات العامة ضرورة زيادة الإيرادات العامة ، والعمل على أن تكون قائمة على أسس مرنة حتى تقابل ازدياد النفقات بطريقة لا ينجم عنها اضطراب مستمر في النظم المالية والاقتصادية للدولة .

وقد استرعت هذه الظاهرة التي يطلق عليها اسم « قانون فاجنر » نسبة إلى الاقتصادي الألماني فاجنر (wagner) أنظار علماء المالية ، فجدوا في البحث عن أسبابها ، ولهم في ذلك آراء مختلفة ، فأرجعها بعضهم إلى زيادة الثروة فأرجعها بعضهم إلى زيادة الثروة ، وعزاها البعض الآخر إلى كيفية توزيع الثروة لا إزديادها فحسب ، واعتبرها البعض الآخر مظهرا لقانون اقتصادي عام هو قانون الحلول التكاليف العامة محل التكاليف الخاصة ،

وردها فريق آخر إلى أسباب سياسية وقانونية ، ووجد آخرون في كل رأى من الآراء السابقة جانبا من الحقيقة فعلاوا ازدياد النفقات العامة بها جميعا (١) ومن هؤلاء العالم الفرنسى جيز (Jéze) .

ويخلص الباحث من تلك الآراء أن أسباب تلك الظاهرة متعددة ، وأنه يمكن ردها إلى أمرين :

١ - تكفل الدولة بوظائف جديدة تستدعى نفقات جديدة .

٢ - توسع الدولة في القيام بوظائفها القديمة . وعنايتها بها عناية أكبر :

وأسباب الزيادة إما أسباب اقتصادية ، أو اجتماعية ، أو إدارية ، أو مالية أو سياسية .

المطلب الأول

الأسباب الاقتصادية

من أهم الأسباب الاقتصادية لظاهرة زيادة النفقات العامة : ازدياد الثروة ونمو الدخل القومى ، والتوسع في المشروعات العمامة ، والدولة الاقتصادية ، والمنافسة الاقتصادية .

§ ١ - ازدياد الثروة ونمو الدخل القومى

٧٥ - زيادة الثروة عامل جدا في زيادة النفقات العامة ، لأنها تساعد على زيادة الدخل القومى ، ومنه تستمد الدولة ما تحتاجه من أموال في

(١) راجع رسالة « أسباب ازدياد النفقات العامة في مصر » للمؤلف ص ٣-٤ .

، بصورة ضرائب ورسوم وغيرها . وكلما ازداد الدخل كلما قلت مقاومة الأفراد لما تفرضه الدولة من الضرائب ، مما يشجعها على التوسع في الاتفاق .

على أن درجة تأثير النفقات العامة بازدياد الدخل القومى تختلف باختلاف الظروف الاقتصادية لكل دولة ، ففي الدول المتقدمة ، كالولايات المتحدة أو فرنسا أو سويسرا ، لا تتجاوز نسبة زيادة النفقات العامة كنسبة الزيادة في الدخل القومى كثيرا ، بخلاف الدول الأقل تقدما كجمهوريات أمريكا الجنوبية إذ تدل المشاهدات على أن النفقات العامة في تلك الدول تزداد بأسرع مما يزداد به الدخل القومى .

وكما يؤثر ازدياد الثروة والدخل في نمو النفقات العامة ، كذلك يؤثر ازدياد النفقات العامة في نمو الثروة والدخل ، ويتوقف مدى هذا التأثير وقوته على الوجوه التى تستعمل فيها النفقات العامة .

١ : وتختلف نسبة ما تستفرقه النفقات العامة من الدخل القومى باختلاف الظروف ، وتزداد تلك النسبة في أوقات الحروب .

§ ٢ - التوسع في المشروعات العامة

٧١ - يزداد انتشار المشروعات الصناعية والتجارية التى تقوم بها الدولة ويرجع ذلك إلى أسباب كثيرة أهمها :

(١) الحصول على إيرادات من أرباح المنشآت الصناعية والتجارية لتغطية الخزينة العامة ، وفي هذه الحالة تمسك الدولة غالبا انتاج وبيع بعض السلع كاحتكار التبغ في فرنسا ، والملح والكبريت في إيطاليا .

(٢) المحافظة على ما في الدولة من ثروات طبيعية وتنميتها لصالح الجيل الحاضر والأجيال المقبلة كاستثمار الغابات .

(٣) ميل بعض المشروعات إلى الاحتكار كتوريد المياه والتيار الكهربائي والنقل ، إذ أدى ذلك إلى قيام الحكومة أو البلديات بتلك العمليات حتى لا تستغل المشروعات الخاصة بالجمهور إذا قامت بها لأنها تنشد الربح بينما تستهدف الهيئات العامة في إدارتها لتلك المشروعات أغراضا أخرى اجتماعية كتوريد المياه لبعض طبقات السكان بسعر أقل من التكاليف .

(٤) إنتشار سياسة تأمين المشروعات ، وبخاصة بالنسبة للصناعات الرئيسية كصناعة الصلب والفحم والنقل والكهرباء والبنوك وشركات التأمين وتطبيق السياسة الاشتراكية بوجه عام .

٧٢ - ويؤدى التوسع في المشروعات العامة إلى زيادة النفقات العامة زيادة ظاهرية في حدود ما تغله تلك المشروعات من إيراد . وزيادة حقيقية فيما يزيد على ذلك .

وترجع الزيادة الحقيقية إلى أن إدارة الهيئات العامة للمشروعات الصناعية والتجارية تفتقر إلى حافزين يتوافران في المشروعات الخاصة ، هما ضرورة الحصول على ربح ، وضرورة صيانة رأس مال المشروع ؛ أما حافز الربح فليس قويا في المشروعات العامة حتى ولو أديرت بقصد الحصول على ربح ، لأن قوة الرأى العام الدافعة لذلك أضعف بكثير من القوة التى لحمة الأسهم في المشروعات الخاصة . كذلك لا يشعر القائمون بأمر المشروعات العامة بما يشعر به القائمون بالمشروعات الخاصة من ضرورة صيانة رأس مال المشروع ، إذ من المستطاع دائما الالتجاء إلى دافعى الضرائب لتعويض ما يهلك من رأس المال دون كبير مقاومة من جانبهم ، بخلاف الحال في المشروعات الخاصة ؛ ومن أهم المشروعات التى تقوم بها الدولة البريد ، والسكك الحديدية والتلغرافات والتليفونات والإذاعة اللاسلكية ، والملاحة ، وتوليد القوى (٧)

الكهربائية ، وبعض أنواع الائتمان والتأمين . ويمتد تدخل الدولة في النظام الاشتراكي حتى يشمل القيام بالصناعات الرئيسية كلها .

أما المشروعات التي تدبرها الهيئات المحلية فأهمها : توريد المياه والغاز والكهرباء والمجارى والترام والأوتوبيس .

٧٣ - وتكثر المشروعات التي تقوم بها الدولة أو تساعد على انشائها في البلاد المتخلفة اقتصاديا والآخذة في النمو ، ذلك أن هذه الدول تعاني من انخفاض مستوى الدخل القومي ومستوى الدخل الفردي ، وللتغلب على حالة التخلف وما يترتب عليها من شيوع الفقر والجهل والمرض، تتدخل الدولة لتنمية الاقتصاد القومي ، فتضع خططا كاملة للتنمية ، وتقوم بتنفيذ المشروعات التي تزيد من المقدرة الانتاجية في المجالين الصناعى والزراعى ، أو تساهم فيها مع الهيئات الخاصة .

٧٤ - وفي مصر يتطلب الجمهور من الحكومة القيام بالكثير من المشروعات الصناعية والتجارية . ويرجع ذلك إلى ضعف روح المخاطرة لدى الأفراد ، وقلة رؤس الأموال ، وتفضيل أصحابها استثمارها في شراء الأراضي الزراعية والمقارات ، على أن تدخل الحكومة اقتصر إلى عهد قريب على القيام بإدارة السكك الحديدية ، والبريد والتلغراف والتليفون ومعمل تكرير البترول بالسويس ، وإدارة الكهرباء والغاز لمدينة القاهرة ، والإذاعة اللاسلكية ، وإدارة صناديق التأمين والمعاشات لموظفيها ، واستغلال منجم الذهب بالسكرى ومحجر البازلت بأبي زعبل ، ومياه الحيزة والجزيرة ، وإنارة مدينة القاهرة وحلوان .

وقد أخذت الحكومة في السنوات الأخيرة في القيام بكثير من المشروعات الإنتاجية وأنشأت لهذا الغرض المجلس الدائم لتنمية الإنتاج القومي ، الذى

أدمج في لجنة التخطيط القومى بقرار جمهورى بتاريخ ٢٠ مارس سنة ١٩٥٧ ،
والمؤسسة الاقتصادية . ومؤسسة نصر وغيرهما من المؤسسات العامة ، وأممت
بعض البنوك والمشروعات فى سنة ١٩٦٠ ، وفى يولييه سنة ١٩٦١ طبقت
السياسة الاشتراكية وأصدرت لهذا الغرض عدة قوانين ، فى مقدمتها القرار
بقانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٦١ الذى أمم جميع البنوك ، وشركات التأمين ،
والمشروعات ذات الأثر البارز فى الاقتصاد القومى ، والقرار بقانون رقم
١١٨ لسنة ١٩٦١ الذى استولت به الحكومة على نصف رأس مال بعض
الشركات والمنشآت ، والقرار بقانون رقم ١١٩ لسنة ١٩٦١ الذى حدد ملكية
الأفراد فى بعض الشركات والمنشآت ؛

§ ٣ - الدورة الاقتصادية

٧٥ - إن توالى فترات الرخاء والكساد من شأنه أن يزيد النفقات
العامة . أما زيادتها فى فترة الرخاء فلأن الحكومات تتأثر بموجة التفاؤل التى
تسود تلك الفترة ، فتوسع من نطاق وظائفها . وتتخذ وظائف أخرى جديدة ،
ويشجعها على ذلك زيادة الإيرادات ، لكثرة النقود ، وارتفاع الأثمان ،
وزيادة الدخول ، مع ضعف مقاومة الأفراد لما تفرضه من ضرائب . فإذا
جاءت فترة الكساد بعد ذلك كان هذا التوسع فى الوظائف العامة قد استقر فى
نظام الدولة الاقتصادى . فيصبح من الصعب انقاص النفقات العامة انقاصا
جوهرياً وإن أمكن الاقتصاد فى بعض نواحيها هذا إلى أنه ليس من المصلحة
العامة لإنقاص النفقات العامة فى وقت الكساد بل على العكس تطالب الهيئات
العامة فى هذه الفترة بالقيام ببعض الوظائف للتخفيف من آثار حالة الركود ،
مما يترتب عليه زيادة النفقات العامة . وتدل المشاهدات الحديثة على أن تلك
الوظائف لا تلبث بلورها أن يستقر معظمها فى النظام الاقتصادى للدولة .

فإنهاء النفقات العامة إذن ، تبعاً لما يجري عليه العمل في معظم الدول ، هو نحو الزيادة في كل من فترتي الرخاء والأزمة ، وإن تنوعت أسباب الزيادة في كل منها .

٧٦ - وللعلاج ذلك رأت أنه يمكن تقسيم ما تقوم به الدولة والهيئات المحلية من أشغال عامة إلى قسمين : قسم لا يحتمل التأجيل ، وقسم يستطاع تأجيله دون ضرر فيؤجل إلى وقت الكساد ، ثم يبدأ حينئذ في تنفيذه ، فيستفيد منه العمال إذ يتيح لهم عملاً في وقت تبلغ فيه البطالة حدّها الأقصى . وتستفيد منه الدولة ، لأن نفقة الانتاج تكون قليلة وقت الكساد ، ولأنه يرفع عن عاتقها عبء إعانة فريقتي من العمال المتعطلين ، ويستفيد منه الاقتصاد القومي ، لأنه يساعد على التخفيف من حدة تقلبات الدورة الاقتصادية . لما للقيام بالأشغال العامة من الأثر الكبير في تنشيط المشروعات الخاصة .

٧٧ - وفي مصر تدخلت الحكومة مراراً لشراء القطن ، وإقراض الزراع عليه كما تدخلت لحماية الملكية العقارية الزراعية أثناء أزمة سنة ١٩٣٠ ، بتخصيص مبالغ لمساعدة صغار ملاك الأراضي الزراعية ، وشراء الأقطان التي تباع بثمن أقل من قيمتها ، والاحتفاظ بها حتى يوجد مشتر لها بالسعر المناسب ، وجعلت للمدين وأفراد عائلته وأهل الجهة حق الأولوية في الشراء .

§ ٤ - المنافسة الاقتصادية

٧٨ - عني كثير من الدول ، وبخاصة بعد الأزمة العالمية سنة ١٩٣٠ بحماية الصناعات الوطنية من منافسة الصناعات الأجنبية بوسائل شتى يهمنها منها نظام المنح (Primes) وهي إعانات مالية تدفعها السلطات العامة إلى بعض المشروعات الصناعية والتجارية والزراعية ، حتى تتمكن من أن تقاوم منافسة المشروعات الأجنبية أو أن تنافسها . والمنح أما أن تعطى بشكل

ظاهر ، بأن ترصد لها مبلغ معين في ميزانية الدولة وإما أن تكون بشكل مستر كالإعفاء من الضرائب ، أو زيادة ما يرد عند خروج السلعة عما دفع عند دخولها في حالة إعادة التصدير .

٧٩ - وقد عملت مصر على تشجيع بعض المشروعات الخاصة بمنحها إعانات نذكر منها على سبيل المثال : إعانة بعض شركات الملاحة البحرية ، وشركات الطيران وشركات غزل ونسج القطن ، وتدخل الحكومة لدعم بنك مصر مما كلفها مبالغ ليست بالقليلة .

المطلب الثاني

الأسباب الاجتماعية

في مقدمة الأسباب الاجتماعية لزيادة النفقات العامة : ازدياد السكان واتساع واتساع المدن ونمو الوعي الاجتماعي .

§ ١ - ازدياد السكان

٨٠ - يؤدي ازدياد السكان إلى زيادة النفقات العامة ، ويقول العالم الفرنسي جيز (Jézy) إن تلك الزيادة ظاهرة ، لأن ازدياد السكان يقابله بالضرورة زيادة الانفاق العام ، لمواجهة مطالب عدد كبير من السكان ، فالعبء لم يزد لتوزيعه على عدد أكبر من الأفراد .

ونعتمد أن زيادة السكان يترتب عليها أيضا ازدياد حقيقي في النفقات العامة لأن نسبة الزيادة في السكان تكون أعلى في الطبقات الفقيرة منها في الطبقات الغنية ، والطبقات الفقيرة تتطلب من الدولة كثيرا من النفقات ، بينما يتمتع أفرادها بالإعفاء من الضرائب ، أو يدفعون ضرائب منخفضة السعر لضائكة دخولهم .

يضاف إلى ذلك أن ازدياد السكان يستلزم بطبيعة الحال عددا أكبر من الخدمات ، ووسائل فنية أفضل وأكثر إنتاجا ، مما يستدعي نفقات أكثر .

ويقول العالم الأمريكي بليهن (Plehn) (١) إن الأعمال الحكومية تخضع لقانون النفقة النسبية المتزايدة أى أنه كلما زاد عدد السكان زادت النفقات اللامة بنسبة أكبر من نسبة زيادتهم وهذا القول محل نظر ، لأن الزيادة النسبية فى النفقات العامة تقترن عادة باتساع نطاق الخدمات العامة أو ارتفاع مستواها ، أى أن الزيادة فى النفقات العامة لها ما يقابلها ، فهى إذن ليست دليلا على سريان القانون المذكور على الأعمال الحكومية ، ولا يكون اتساع الأعمال الحكومية سببا فى زيادة تكاليفها النسبية إلا نتيجة اختلال الأداة الحكومية أو عدم كفايتها .

٨١ - وفى مصر كما فى غيرها من الدول ، اقترن ازدياد السكان بزيادة النفقات العامة وقد كان نصيب الفرد من النفقات العامة منذ سنة ١٨٩٧ كالآتى :

السنة	نصيب الفرد من النفقات العامة	السنة	نصيب الفرد من النفقات العامة
١٨٩٧	١٠٠ مليم جنيه	١٩٣٧-١٩٣٦	٤٨٥ ٢ مليم جنيه
١٩٠٧	٦٧٦ ١ مليم جنيه	١٩٤٧-١٩٤٦	٣٨٨ ٥ مليم جنيه
١٩١٧-١٩١٦	٣٥٣ ١ مليم جنيه	١٩٦١-١٩٦٠	٤١٦ ٢٦ مليم جنيه
١٩٢٧-١٩٢٦	٥١٨ ٢ مليم جنيه		

(١) Plehn C. C.; Introduction to Public Finance. New York .1921, P. 24.

ولما كان معظم السكان في مصر من العناصر الزراعية ، وكان ازدياد السكان بنسبة أكبر من نسبة زيادة الثروة مع سوء توزيعها ، فقد كان من المنتظر أن تكون زيادة نصيب الفرد من النفقات العامة أكبر ، لأن اجتماع الظروف المذكورة من شأنه أن يؤدي إلى انخفاض مستوى معيشة السواد الأعظم الأعظم من السكان وزيادة ما يطلب من الهيئات العامة أداؤه من الخدمات .
لولا أن نظام الإيرادات العامة في تلك المدة لم يكن يسمح بزيادتها زيادة كبيرة لمواجهة زيادة النفقات ، ويرجع ذلك لعدم إمكان فرض ضرائب على إيرادات الثروة المنقولة وعلى كسب العمل نظرا لوجود الامتيازات الأجنبية حتى سنة ١٩٣٧ .

§ ٢ - اتساع المدن

٨٢ - يؤدي إقبال الدولة على الصناعة إلى زيادة عدد سكان المسكن والأوساط الصناعية زيادة كبيرة ، كما حدث منذ أوائل القرن التاسع عشر في الدول التي تحولت نحو الصناعة ، كإنجلترا وفرنسا وألمانيا ، وكلما ازدحمت المدن بالسكان كلما كثرت نفقاتها المحلية ، إذ يستلزم وجود عدد كبير من السكان في صعيد واحد زيادة العناية بالصحة العامة ، وبوسائل النقل ، وبتوزيع المياه والغاز والتيار الكهربائي ، وإنشاء الطرق والميادين والحدائق العامة . والعناية بالأمن ، كذلك ينشأ عن ازدحام المدن كثير من المسائل كحماية الآداب العامة ورقابة المحال العامة ومشاكل العمال ، والرقابة على المواد الغذائية ، وما إلى ذلك .

وكلما زاد عدد السكان واتسعت رقعة المدينة كلما ارتفع نصيب الفرد من النفقات العامة ، لأن سكان المدن الكبيرة أرفع نفقا . وأكثر طلبا للرفاهية ، وأعظم حاجات ، وأكثر ثروة من سكان المدن الصغرى .

§ ٣ - نمو الوعي الاجتماعى

٨٣ - أدى انتشار التعليم في المجتمعات الحديثة إلى تعزيز فكرة التضامن الاجتماعى فأصبح الأفراد يتطلّبون من الدولة القيام بوظائف لم تعرفها في العصور السابقة ، كتأمين الأفراد ضد البطالة والمرض والمعجز والشيخوخة والعوز ، وإعانة الفقراء واليتامى والأرامل .

٨٤ - وعزز ذلك أن توزيع دخول إضافية على الطبقات الفقيرة له فائدة من الناحية الاقتصادية أيضا ، فهو من أنجع الوسائل لمكافحة الركود الطويل المدى الذى تعاني منه البلاد الرأسمالية المتقدمة ، حيث يعجز الدخل القومى في الفترة الطويلة عن الوصول إلى مستوى المعالة الكاملة ، لكبر حجم الادخار عن فرص الاستثمار المتاحة مما يؤدي إلى وجود نسبة من البطالة الدائمة ، فتوزيع دخول على الطبقات الفقيرة المعروفة بكثرة ميلها إلى الاستهلاك يزيد من الطلب الكلى الفعلى ، وينقص من حجم الادخار الكلى ، ويزيد من فرص الاستثمار والمالة ، وتوزيع الدخل الإضافية على الطبقات الفقيرة قد يكون في صورة نقدية مباشرة ، أو يأخذ شكل خدمات مجانية أو نصف مجانية .

ولا شك أن هذه الواجبات الاجتماعية الجديدة تؤدي إلى زيادة النفقات العامة ، ففي مصر ، أنشئت وزارة الشؤون الاجتماعية ، ظهرت نفقاتها في الميزانية للمرة الأولى في سنة ١٩٣٩ - ١٩٤٠ ، وبلغت في ذلك العام ١٧٢٩ جنها ثم أخذت في الزيادة حتى بلغت في ميزانية سنة ١٩٥٦ - ١٩٥٧ : ٣,٣٠٨,٩٠٠ جنيه ، وفي ميزانية ١٩٥٩ - ١٩٦٠ : ٣,١١٠,٩٠٠ جنيه ، و ٣,٣٢٦,٤٠٠ في سنة ١٩٦١ / ١٩٦٢ ، كذلك انشئ مشروع للضمان الاجتماعى تابع للوزارة المذكورة .

المطلب الثالث الأسباب الادارية

٨٥ - الأداة الحكومية آلة معقدة يقوم بإدارتها موظفون عديدون، وكلما ساءت تلك الأداة أو لم تسير بتطورها تطوّر المجتمع وتطور وظائف الدولة، أصبحت غير صالحة للبيئة التي توجد فيها، وازدادت نفقاتها.

والمشاهد في جميع الدول أن نمو وظائف الدولة أسرع من نمو الأداة الحكومية وهذا الاختلاف يرجع إلى ميل تلك الأداة إلى الركود، في حين أن النظم الاقتصادية والاجتماعية التي تؤدي إلى نمو وظائف الدولة، في حركة مستمرة، فلا يلبث التفاوت أن يظهر بين الأداة الحكومية والأغراض التي يطلب إليها القيام بها، كما ينشأ عنه قصور تلك الأداة. وزيادة تكاليفها النسبية ولذا ينبغي تحديد الأداة الحكومية حتى تستطيع القيام بدورها التي تزداد أهميته باستمرار، على وجه أكثر فاعلية وأقل نفقة.

ويساهم سوء التنظيم الإداري، وازدياد عدد الموظفين في زيادات النفقات العامة بقسط كبير، وهذه الظاهرة ملموسة في مصر، إذ يحتاج نظامها الإداري لإعادة النظر فيه، لتنظيمه وتبسيط الإجراءات، وتغيير اللوائح حتى تتلاءم مع مقتضيات الحياة الحديثة، وحتى تقلل تكاليف الأداة الحكومية، ويزداد انتاجها.

٨٦ - أما زيادة عدد الموظفين فترجع إلى عدة أسباب أهمها :

(١) توسع الدولة في وظائفها.

(٢) النظام الحزبي في الدول الديمقراطية الحديثة، لأن كل حزب يتولى مقاليد الأمور يتخذ من الوظائف الحكومية مكافآت لأعوانه وأنصاره.

(٣) سوء تكوين الموظفين ، لأنه كلما قلت مقدرة الموظفين كلما ازدادت الحاجة إلى عدد أكبر منهم ، هذا فوق أن الموظف غير الكفء لا يلبث أن يصبح خطراً على الإدارة ، إذا وصل إلى الوظائف العالية .

(٤) الخوف من تحمل المسؤولية ، ويترتب عليه زيادة عدد كبار الموظفين ، لأن خوف المسؤولية يدعو إلى عدم البت في المسائل وإحالتها إلى الرؤساء ، ولتلافى ما ينتج عن ذلك من بقاء في العمل يزداد عدد كبار الموظفين .

(٥) كلما قل انتشار التعليم بين أفراد الشعب ، كلما لازدادت الحاجة إلى عدد أكبر من الموظفين ، لأن وجود عدد كبير من الأميين يجعلون القوانين والأنظمة يستدعى زيادة الرقابة والتوجيه وهذه تستلزم زيادة عدد الموظفين .

٨٧ - وفي مصر تزداد الشكوى من كثرة عدد الموظفين بالنسبة لحاجة العمل منذ عهد بعيد ، ويبلغ مجموع ما ينفق على الموظفين في الميزانية المصرية حتى عهد قريب نحو ٤٦٪ منها .

وقد اهتمت الحكومة أخيراً في مصر بأعداد الموظفين العموميين إعداداً علمياً وعملياً على نحو يكفل الارتفاع بمستوى الإدارة فأنشأت بمدينة القاهرة معهداً للإدارة العامة ، بالقانون رقم ٦٥٧ لسنة ١٩٥٤ ، وقد ساهمت في إنشائه الأمم المتحدة (١) .

(١) تتلخص أهداف هذا المعهد في إعداد الموظفين إعداداً علمياً يكفل الارتفاع بمستوى العمل والانتاج ، سواء أكان ذلك في وظائف الحكومة أم الهيئات العامة ، وتحسين وسائل القيام بالأعمال الحكومية وتنسيقها ، وتنظيم الجهاز الحكومي الإداري تنفيذياً يكفل السير بالعمل سيراً مثالياً ، والقيام بالبحوث المتعلقة بمشاكل الإدارة لإيجاد الحلول المناسبة لها ، وتبادل المعلومات مع الدول الأخرى عن التطورات الرئيسية الحديثة في الإدارة العامة .

المطلب الرابع

الأسباب المالية

من أهم الأسباب المالية التي ساعدت على زيادة النفقات العامة سهولة الاقتراض في العصر الحاضر ، ووجود فائض في الإيرادات أو مال احتياطي . وعدم مراعاة بعض القواعد المالية :

١ - سهولة الاقتراض

٨٨ - كانت الدول فيما مضى ، إذا احتاجت إلى الأموال ، تقترض من بعض كبار المالكين ، وكان عددهم قليلا ، والشروط التي يفرضونها قاسية ، فكانت ضمانا إلى حد ما ضد الاسراف في الاقتراض ، أما الآن فإن الدولة تلجأ إلى جمهور أكبر ، يصل حتى صغار المدخرين ، وتمنح ميزات مغرية ، كاعفاء الفوائد من الضرائب ، ومكافآت التسديد والتسليم ، ودفع الفوائد بالذهب في الأوقات التي تندهور فيها قيمة النقود ، وعدم قابلية الحجز في بعض الأحيان وتصدر سندات ذات فئات بسيطة ليتمكن صغار المدخرين من الاكتتاب فيها . يضاف إلى ذلك سهولة حصول المقرض على رأس ماله عند الحاجة ، ببيع السند في سوق الأوراق المالية . كل ذلك جعل من السهل حصول الدولة على الأموال وساعدها على التوسع في الانفاق :

وقد نما الدين العام في معظم الدول وبخاصة خلال الحربين العالميتين ، مما ساهم في زيادة النفقات العامة . وكان السبب الرئيسي في ازدياد الدين العام هو زيادة النفقات الحربية ، وتستوعب خدمة الدين العام من نفقات تلك الدول نسبة كبيرة .

§ ٢ - وجود فائض في الإيرادات أو مال احتياطي

٨٩- من المبادئ المالية التقليدية أنه لا ينبغي للدولة ، في الظروف العادية ، أن تطالب الأفراد بأكثر مما يلزم للقيام بالمراقب المشروعات المعهود بها إليها . بحيث لا يبقى هناك فائض من الإيراد العام ، وجود فائض في الميزانية ، في الظروف العادية ، أشد خطرا من وجود عجز فيها ، لأن الفائض يغري الحكومة بالتوسع في الانفاق ، فإذا جاء الوقت الذي يتطلب انقاص النفقات تعلم ذلك لصعوبة تخفيض النفقات العامة .

والمقصود بالفائض هنا ، هو الفائض الذي لا تستهدف الدولة من تكوينه غرضها خاصا أما إذا قصبت الدولة من إيجاد الفائض تكوين مال احتياطي لغرض معين ، فذلك أمر آخر ، كأن تعمل الدولة على وجود فائض في سنوات الرخاء لتنفق منه على انعاش الاقتصاد القومي في سنوات الكساد .

§ ٣ - عدم مراعاة بعض القواعد المالية

٩٠- قد يترتب على عدم مراعاة القواعد المالية ازدياد النفقات العامة ، ومن هذا القبيل ، إهمال قاعدة وحدة الميزانية ، إذ تؤدي إلى توزيع النفقات العامة ، على عدة ميزانيات ، مما يسهل قبول بعض النفقات التي قد لا تقبل إذا وضعت النفقات كلها في ميزانية واحدة .

ومن ذلك أيضا إطلاق حرية النواب في اقتراح النفقات العامة . إذ كثيرا ما يستهين استعمال تلك الحرية لأغراض انتخابية محلية ، ولذا يرى بعض الكتاب إلغاء حق النواب في اقتراح زيادة النفقات العامة .

وقد تنبه إلى ذلك واضع دستور سنة ١٩٥٦ ، والدستور المؤقت للجمهورية

العربية المتحدة (سنة ١٩٥٨) ذلك أنه لم يذهب إلى حد إلغاء حق أعضاء مجلس الأمة في اقتراح زيادة النفقات العامة ، فاقصر على النص في الفقرة الثانية من المادة ١٠١ من الدستور الأول ، والمادة ٣٢ من الدستور الثاني على أنه لا يجوز لمجلس الأمة إجراء أى تعديل في مشروع الميزانية العامة للدولة إلا بموافقة الحكومة ، وقد سبق أن أشرنا إلى هذا النص (١) .

المطلب الخامس

الأسباب السياسية

تؤثر بعض العوامل السياسية في إزدياد النفقات العامة وأهم تلك العوامل : انتشار المبادئ والنظم الديمقراطية في الدول الحديثة ، ونمو مسئولية الدولة ، ودرجة نقاء الأخلاق السياسية .

كذلك للعلاقات الدولية الراهنة أثر ماحوس في زيادة نفقات التمثيل الخارجى والاشتراك في المنظمات الدولية من جهة . وفي إزدياد النفقات الحربية من جهة أخرى .

§ ١ - لانتشار المبادئ والنظم الديمقراطية

٩١ - يؤدى انتشار المبادئ الديمقراطية في الدول الحديثة بوجه عام إلى توسع الدولة في وظائفها مما يترتب عليه زيادة النفقات العامة ، يضاف إلى ذلك أن الحكومات الديمقراطية تميل إلى الاسراف في الانفاق ، لأن الانتخاب العام إذ يجعل السلطة للعدد ، يتيح للطبقات الفقيرة أن تسن من القوانين ما تمنس به مركزها الاقتصادي لاسيما وأن الطبقات الغنية هى التى تتحمل العبء الكبير من النفقات .

(١) أنظر ص ٤٠ .

كذلك للنظام الحزبي أثره في زيادة النفقات العامة ، لأن الحزب الذى يتولى السلطة ، يكثر من المشروعات الاجتماعية لى يحوز رضا الناخبين ، ويسرف فى تعيين أنصاره وأعوانه فى وظائف الدولة حتى يدعم مركزه ويكافئ أنصاره ، وينفذ بعض الأشغال العامة لى يرضى مؤيديه .

يضاف إلى ذلك أن الحكومات الديمقراطية لاتعنى بالرقابة الدقيقة على المالية العامة .

§ ٢ - نمو مسئولية الدولة

٩٢ - تغير النظر إلى الدولة ، من دولة غير مسئولة ، تتمتع بالسيطرة على الأفراد إلى دولة تؤدي خدمات عامة وترتب على ذلك زيادة الحالات التى تكتفل فيها الدولة بتمويض الأفراد عن الأضرار التى تصيبهم من جراء نشاط المصالح العامة .

وكانت أهم العوامل التى أدت إلى هذا التطور هى :

(١) إنتشار الديمقراطية ، لأنها تقوم على قاعدة تساوى الأفراد أمام الكاليف العامة ، وكل ضرر يلحق بأحد الأفراد من جراء سير المصالح العامة تكليف لا يجوز أن ينفرد به ، بل ينبغى أن يتحملة الجميع ، فيأخذ تعويضا من الخزانة العامة ، بهذا يتوزع ما لحقه من ضرر على المكلفين .

(٢) توسع الدولة فى وظائفها ، وازدياد تدخلها فى شئون الأفراد ، فبعد أن كانت تقتصر على القيام بالدفاع وحفظ الأمن والقضاء ، أصبحت تتدخل فى كثير من الأمور مما اتسع معه مجال احتكاكها بالأفراد :

(٣) ميل الرأى العام إلى توسيع مسئولية الدولة ، وتأثيره فى المشرع

نفسه ، حتى أصبح لا يكاد يخلو تشريع كثير من الدول في عصرنا الحاضر من قوانين تقرر مسئولية الدولة في نواح مختلفة من نشاطها .

(٤) تأثير علماء القانون العام إذ ساهمت كتاباتهم في تطور القضاء من عدم المسئولية إلى المسئولية ، وقد دافع بعضهم أيضا عن تقرير مسئولية الدولة عن نشاطها التشريعي والقضائي بجانب مسئوليتها عن نشاطها الإداري .

(٥) وجود قضاء إداري في بعض الدول ، إذ ساعد على نمو مسئولية الدولة فيها .

وقد أخذ دستور سنة ١٩٥٦ مبدءاً مسئولية الدولة فنص في المادة ٢٣ منه على أن المصريين متضامنون في تحمل الأعباء الناتجة عن الكوارث والخص العامة . وفي المادة ٢٤ على أن الدولة تكفل وفقاً للقانون تعويض المصابين بأضرار الحروب . وفي المادة ٢٥ على أن الدولة تكفل ، وفقاً للقانون أيضا ، تعويض المصابين بسبب تأدية واجباتهم العسكرية .

§ ٣ - درجة نقاء الاخلاق السياسية

٩٣ - لاشك أن عدم توافر بعض الصفات الشخصية لدى الموظفين ، وبخاصة ذات القيمة الأخلاقية ، كالنزاهة والحرص على أموال الدولة له أثره في زيادة النفقات العامة . فحوادث الاختلاس والصراف المتكرر ، والتزوير واستغلال النفوذ والاستعانة بالمركز الإداري لتحقيق منافع خاصة ، وانتشار الرشوة تساهم في زيادة النفقات العامة ويعظم خطر الرشوة إذا تعلق أمرها بكبار الموظفين الذين في يدهم إقرار المقاولات والأشغال العمامة الكبرى . ومشتريات الهيئات العامة . إذ يضيع على الدولة مبالغ جسيمة فوق أنه يعطى مثلاً سيثا يغرى ذوى النفوس الضعيفة بمحاكاته .

§ ٤ - ازدياد نفقات التمثيل الخارجى والاشتراك فى المنظمات الدولية

٩٤ - أدى تطور العلاقات الدولية إلى زيادة نفقات التمثيل الخارجى ونفقات الاشتراك فى المنظمات الدولية ، كهيئة الأمم المتحدة ، والهيئات التابعة لها ، والجامعة العربية .

وقد أخذت نفقات وزارة الخارجية فى مصر منذ أعيد انشاؤها ثم فى الجمهورية العربية المتحدة فى الزيادة على النحو الآتى (١) .

جدول يبين نفقات وزارة الخارجية منذ إعادة انشائها سنة ١٩٢٤ - ١٩٢٥ إلى سنة ١٩٦١ - ١٩٦٢ .

النسبة	جنيته
١٩٢٥-١٩٢٤	١٧٠,٨٥٦
١٩٥٢-١٩٥١	١,٤٣٥,٢١٩
١٩٥٧-١٩٥٦	١,٩٩٢,٨٠٠
١٩٥٨-١٩٥٧	٢,١١٣,٤٠٠
١٩٥٩-١٩٥٨	٣,٩٥٦,٠٧٥
١٩٦٠-١٩٥٩	٥,٨١٧,٠٠٠
١٩٦١-١٩٦٠	٦,٥٠٦,٦٠٠
١٩٦٢-١٩٦١	٧,٢٥٤,٥٠٠

§ ٥ - نمو النفقات الحربية

٩٥ - من أهم أسباب ازدياد النفقات العامة فى العصر الحاضر الحرب الخديئة وضخامة تكاليفها ، فقد أصبح مرفق الدفاع يستوعب فى الظروف العادية ما بين نصف وثلث ميزانيات الدول الكبرى ، وربع وخميس ميزانيات

(١) أرقام السنتين ١٩٢٤ - ١٩٢٥ ، ١٩٥١ - ١٩٥٢ نفقات فعلية ، وباقي الأرقام تقديرات الميزانية ، وأرقام السنتين ١٩٥٨ - ١٩٥٩ ، إلى ١٩٦١ - ١٩٦٢ نفقات وزارة خارجية الجمهورية العربية المتحدة بإقليمها .

الدول الصغرى ، ويرجع ذلك إلى التقدم السريع فى الفنون والمخترعات الحربية وضرورة استعمال المخترعات الحديثة فى الجيش مما يضطر الدول إلى إتفاق مبالغ طائلة باستمرار لمد جيشها وأساطيلها وسلاحها الجوى بالآلات الحديثة المرتفعة الثمن ، والباهظة التكاليف .

وإلى جانب ذلك ، جعل تقدم العلاقات الدولية الحرب بين دولتين لاثبات أن تمهد وتشمل غيرهما من الدول ، يضاف إلى ذلك النفقات التى تستلزمها حماية المدنيين من أخطار الحسرب ، ومساعدة عائلات المحسارين . كذلك يصاحب الحروب ارتفاع كبير فى الأثمان ، يزد بدوره من نفقات الدولة ، إذ تضطر إلى منع موظفيها وعملها إعانة غلاء المعيشة ، وإلى زيادة ما تدفعه ثمتا لمشترياتهما من مواد وأدوات وآلات وموئن وذخائر .

وهناك فوق ذلك عاملان كبير الأهمية ، يضاعفان من النفقات العامة أثناء الحروب وهما التبذير وتراخى الرقابة على نفقات الدولة .

ولا تقف زيادة النفقات العامة بانتهاء الحرب ، بل تستمر بعدها لتعمير ما خربته ، ولدفع فوائد القروض الضخمة التى عقدتها الدولة أثناءها ، ولدفع معاشات للمحاربين وأسرهم ؛

٩٦- وفى مصر أخذت النفقات الحربية فى الزيادة على النحو الآتى (١) :

(١) أرقام السنوات ١٨٨٠ إلى ١٩٥٠-١٩٥١ نفقات فعلية ، وأرقام السنوات ١٩٥٩- ١٩٦٠ إلى ١٩٦١-١٩٦٢ تقديرات الميزانية للجمهورية العربية المتحدة باقليمها ، وأرقام السنتين الأخيرتين تبين نفقات القوات المسلحة وحدها ، دون المصالح التابعة لوزارة الحربية ، كمصلحة الأوصاد الجوية ، وسلاح الحدود .. الخ .

جدول يبين نفقات مصر الحربية منذ سنة ١٨٨٠ حتى سنة ١٩٦٢/١٩٦١

السنه	جنيته
١٨٨٠	٤٥٧,١٦٤
١٨٩٠	٥٧١,٩٦٣
١٩٠٠	٩١٧,٩٩٨
١٩١٠	١,١٤٤,٧٩٨
١٩٢٠-١٩٢١	٢,٦٥٧,٩٩٢
١٩٣٠-١٩٣١	٢,١١١,٣٣٠
١٩٤٠-١٩٤١	٦,٦٨٢,٧٠٠
١٩٥٠-١٩٥١	٢٩,٧٨٨,٦١٨
١٩٥٩-١٩٦٠	٩٥,٠٦٢,١٠٠
١٩٦١-١٩٦٢	١٠٦,٥٦٢,٠٠٠
١٩٦١-١٩٦٢	١١٣,٤٦٢,٠٠٠

المبحث الثاني

آثار الازدياد المستمر في النفقات العامة

مصرية تخفيض النفقات العامة

٩٧ - يتضح مما سبق أن من الصعب إبقاء النفقات العامة ضمن حدود

معينة . كما أنه ليس من السهل تخفيضها ، لما يلقاه التخفيض من المقاومة ، فمن النادر مثلاً في الأحوال العادية ، أن يستغنى عن موظفين اتضحت زيادتهم عن حاجة العمل ، وإذ ترتب على تنفيذ إصلاح إدارى أو قضائى إلغاء نفقة عامة ، تكاثفت المصالح التى يمسها هذا الإلغاء على إحباط الإصلاح المنشود : ويرتب على ذلك أنه ينبغى من البداية مضاعفة الجهد عند تقرير نفقات جديد إذ كثيراً ما يقر المشرع قوانين لا تستدعى في البداية نفقات عامة أو تستدعى نفقات ضئيلة ، ولكن يترتب عليها فيما بعد نفقات تزداد تدريجياً ، وتظهر وطاتها في الميزانيات المقبلة .

كذلك يجب أن تكون الإيرادات العامة أو بعضها على الأقل ، على درجة كبيرة من المرونة لكي يمكن أن تواجه زيادة النفقات بدون تعديل كبير في نظامها ، حتى لا يضار الاقتصاد القومي ، ولما كانت الضريبة هي أكثر الإيرادات العامة مرونة فينبغي أن يكون جل اعتماد الدولة عليها ، وبخاصة في الظروف العادية .

لا يترتب عنها على زيادة النفقات العامة زيادة عبء الضريبة :

٩٨ - ذلك لأن زيادة النفقات العامة تصطحب غالباً بزيادة في الثروة القومية ، وفي الدخل القومي ، مما يترتب عليه زيادة حصيلة الضرائب ، دون حاجة لزيادة سعرها ، والمشاهد في الدول المتقدمة في الحضارة أن ازدياد النفقات العامة يسير جنباً إلى جنب مع ازدياد ثروتها القومية ولذلك لا تؤثر النفقات العامة في ثقل التكاليف العامة .

وحتى لو فرض وزادت الدولة نصيبها من الدخل القومي ، لتواجه زيادة ما تؤديه من خدمات ، فانه ليس من الضروري أن يترتب على ذلك زيادة العبء الحقيقي على المكلفين ، بل قد يقل ، ولو أن العبء الظاهري ، يكون قد ازداد :

القسم الثاني

الايرادات العامة

القسم الثاني

الايرادات العامة (١)

مقدمة :

٩٩ - تحصل الهيئات العامة على عدة أنواع من الايرادات ، وقد يكون ما تحصل عليه ثمناً خاصاً ، أو ثمناً عاماً ، وقد يكون رسماً أو ضريبة ، أو مقابل تحسين أو ضريبة خاصة وإلى جانب ذلك يأتيها بعض المال من الغرامات وهي عقوبات جنائية .

والايرادات العامة ، قد تكون ايرادات عادية أو ايرادات غير عادية ، وقد قد تكون ايرادات اقتصادية أو ايرادات سيادية .

وستتکلم فيما يلي على كل نوع من أنواع الايرادات العامة باختصار ، مرجعين الكلام تفصيلاً فيما يحتاج منها إلى تفصيل إلى ما بعد .

§ ١ - الثمن الخاص

١٠٠ - تحصل الهيئات العامة على الأموال اللازمة للقيام بالخدمات الملقاة على عاتقها بأن تتقاضى مقابل هذه الخدمات ، ويتوقف وصف هذا المقابل على نسبة النفع العام إلى النفع الخاص في الخدمة التي تؤديها ، كما تراها الحاجة في وقت معين .

(١) الايرادات العامة : Recettes Publiques أو Rvenus Publics بالفرنسية . Public Revenues و Public Income بالانجليزية .

فإذا كانت الخدمة كلها نفعاً خاصاً فإن ما تنقصه مقابلها يكون « ثمناً خاصاً » (١) .

كالايراد الناتج من بيع محصولات أراضٍ تمتلكها الهيئة العامة ، لأنه من نوع الأثمان التي يستعملها الأفراد في معاملاتهم ، والتي تحددها ظروف العرض والطلب ، ويستهدف البائع منها الحصول على أكبر ربح مستطاع .

§ ٢ - الضريبة

١٠١ - وإذا كانت الخدمة كلها نفعاً عاماً ، كالدفاع وحفظ الأمن ، أي تفيد المجموع بأسره ، ولا يمكن تجزئتها ، ولا تقسيم فائدتها على الأفراد ، فإن ما تنقصه الهيئة العامة مقابلها يسمى « ضريبة » (٢) .

والفرق بين الثمن والضريبة أن الثمن اختياري ، أما الضريبة فاجبارية وإن الثمن تحدده ظروف العرض والطلب ، أما الضريبة فتحددها عناصر أخرى ، كمقدار الدخل والثروة .

ويرجع هذا الفرق بين الثمن والضريبة ، كما سبق القول ، إلى أن الخدمة التي يدفع الثمن نظيرها قابلة للتجزئة والقياس ، فيمكن للفرد أن يقيس مدى النفع الذي يعود عليه منها ويقابل بينه وبين الثمن ، أما الخدمة التي تدفع الضريبة في مقابلها فغير قابلة للتجزئة ، ولا يمكن قياس درجة استفادة كل فرد منها ، ولذلك فالأفراد لا يطلبونها ، أي أن الطلب الفردي عليها منعدم . فلا يصلح جهاز الثمن لتحديد مقابل الخدمة ، وهذا ما دعا إلى استعمال جهاز آخر هو الضريبة .

(١) الثمن الخاص : Prix Privé بالفرنسية .

(٢) الضريبة Impôt بالفرنسية ، و Tax بالانجليزية .

ويمكن تعريف الضريبة بأنها جزء من أموال الأفراد يجبرهم الهيئات العامة على دفعه لها لكي تتمكن من أداء الخدمات العامة غير القابلة للتجزئة التي لا يطلبها الأفراد لأنهم لا يشعرون أنها تفيدهم فائدة خاصة والتي يستفيد منها المجموع بأسره .

* * *

١٠٢ - أما إذا اشترك النفع العام والنفع الخاص في الخدمة ، فإن ما يدفعه الأفراد يكون إما « ثمتنا عاما » أو « رسماً » .

ويكون ثمتنا عاما إذا كان النفع الخاص في الخدمة المؤداة أكبر من النفع العام ، ورسما إذا كان النفع العام على العكس أكبر من النفع الخاص .

§ ٣ - الثمن العام

١٠٣ - الثمن العام (١) هو مقابل خدمة تؤديها هيئة عامة نظرا لأهميتها ، وضرورة إتاحة فرصة الانتفاع بها لجميع الأفراد ، أو لأنها عرضة للاحتكار ولبيع بأثمان مرتفعة إذا تركتها الهيئات العامة للمنشآت الخاصة ، كتوريد المياه للمساكن في المدن ، وتراعى الهيئة العامة في تحديد ثمن الخدمة المبيعة الحصول على أعظم نفع للجماة وليس الحصول على أكبر ربح ممكن كما في حالة الثمن الخاص ، والثمن العام يكون عادة أقل من الثمن الذي تطلبه المنشآت الخاصة ، إذا قامت بأداء تلك الخدمات .

ويشبه الثمن العام الثمن الخاص في أن كلا منها اختياري ، ويفترق عنه في أن الثمن الخاص يقصد منه الحصول على أكبر ربح مستطاع .

ويختلف الثمن العام عن الضريبة في أنه اختياري بينما الضريبة اجبارية .

(١) الثمن العام : Prix Public بالفرنسية .

§ ٤ - الرسم

١٠٤ - الرسم (١) هو المقابل الذى يدفعه الفرد لهيئة عامة نظير خدمة معينة تؤديها له بناء على طلبه ، وهذه الخدمة يستفيد منها فى نفس الوقت الفرد الذى طلبها والمجموع ، فلتسجيل الملكية العقارية مثلا يستفيد منه طالب التسجيل فائدة خاصة هى صيانة حقه ، كما يستفيد منه المجموع فائدة أخرى هى تأمين المعاملات المدنية .

ومجموع ما يدفعه الأفراد فى هذه الحالة مقابل الخدمة التى يطلبونها يستخدم فى سداد بعض نفقات تأدية الخدمة ، أما الباقي فيسدد من حصيلة الضرائب فى مقابل استفادة المجموع ، ولهذا ينبغى أن يكون الرسم أقل من تكاليف أداء الخدمة .

ولا تختلف الخدمة التى تتقاضى الهيئة العامة فى مقابلها ثمناً عاماً عن الخدمة التى تتقاضى فى مقابلها رسماً من حيث جوهرها ، لأن الفرق بين خدمات الهيئات العامة فرق فى درجة اتصاف نفعها بالعمومية ، وليس فرقاً فى النوع . فإذا تغلبت الصفة العامة على الصفة الخاصة فى النفع الناتج من الخدمة كان ما تتقاضاه الهيئة العامة فى مقابلها رسماً ، وإلا فهو ثمن عام . والذى يغلب إحدى الصفتين على الأخرى هو الهيئة العامة ، فأجور البريد قد تعتبر رسماً ، وقد تعتبر ثمناً عاماً تبعاً لتغليب الصفة العامة أو الصفة الخاصة فى النفع الناتج من تلك الخدمة .

ويشبه الرسم الثمن العام فى أن كلا منهما مقابل خدمة خاصة ، وأنه يدفع عند طلب الخدمة ، فالتمتطلب الخدمة لا يدفع الرسم أو الثمن العام . ويفترق

(١) الرسم Taxe بالفرنسية و Fee بالانجليزية .

عنه في أن النفع أكبر في حالة الرسم منه في حالة الثمن العام ، وفي أن الرسم إجبارى ، أما الثمن العام فاختيارى .

ويختلف الرسم عن الضريبة في أنه مقابل خدمة خاصة ، أما الضريبة فمقابل الخدمات العامة غير القابلة للتجزئة .

تلك هى الأنواع الرئيسية للإيرادات العامة .

• • •

وهناك نوع آخر من الإيرادات العمامة يسمى « مقابل التحسين » أو « الاتاوة » .

§ ٥ - مقابل التحسين

١٠٥ - مقابل التحسين أو الاتاوة لإيراد تقتضيه هيئة عامة من بعض الأفراد ، مقابل استفادتهم فائدة خاصة من قيامها بأعمال ذات نفع عام . فانشاء شارع جديد مثلا يستفيد منه المجموع ، غير أنه إلى جانب هذا النفع العام الذى يبرر الاتفاق على العمل من الضرائب ، يوجد نفع خاص قابل للقياس والتقدير يظفر به ملاك العقارات التى سوف تقع على جانبي الشارع الجديد ، لأن قيمتها سترتفع ولذلك فان الهيئة العامة تشرکہم في نفقات العمل بالزامهم بدفع جزء منها هو ما يطلق عليه « مقابل التحسين » .

ومقابل التحسين يشترك في خصائصه مع الرسم والضريبة ، فيشارك مع الرسم في كونه مقابل خدمة خاصة ، ويشترك مع الضريبة في كونه إجباريا .

(١) مقابل التحسين Contribution Spéciale أو Contribution Particulière بالفرنسية ويسمى فى إنجلترا Betterment Taxes ، وفى الولايات المتحدة Special Assessments .

والتمييز بين مقابل التحسين والرسم والضريبة تقول إن إنشاء (كوبرى) مثلاً يفيد المجموع ، كما يفيد أصحاب الأملاك المجاورة له ، والعابرين عليه ، فإذا عاد منه على الأملاك المجاورة له نفع كبير ، فإن جزءاً من نفقات انشائه يسدد بواسطة مقابل التحسين يدفعه أصحاب تلك الأملاك ، ويسدد الباقي من حصيلة الضرائب التى يشترك فى دفعها جميع الأفراد ، أما إذا كان معظم نفعه يعود على العابرين ، سدد جزء من نفقاته بواسطة رسم يدفعه كل من يمر على الكوبرى . وإذا كان انتفاع المجموع به يطغى على انتفاع ملاك الأراضى المجاورة وانتفاع العابرين فإن نفقات انشائه كلها تسدد من حصيلة الضرائب .

وأول ما استعمل نظام مقابل التحسين فى ولاية نيويورك فى أواخر القرن السابع عشر . ثم إنتشر فى باقى الولايات المتحدة ، وقد طبق على المشروعات الآتية : إنشاء الشوارع وأضاءتها بالغاز والكهرباء ، وتظليلها بالأشجار ، وإيصال مياه الشرب إلى المساكن ، وإنشاء الجارى ، وتذليل الملاحة فى الأنهار ، وما إلى ذلك .

١٠٦ - ويشترط فى استعمال نظام مقابل التحسين اجتماع شرطين : -

الأول - توفر النفع العام فى الأعمال التى يفرض مقابل التحسين للمساعدة فى تنفيذها .

الثانى - أن تكون المنفعة الخاصة التى يظفر بها ملاك العقارات من هذه الأعمال قابلة للقياس والتقدير حتى يمكن توزيع تكاليفها عليهم توزيعاً عادلاً . ووجود تلك المنفعة الخاصة هو الذى يميز مقابل التحسين عن الضريبة ، فإذا انضمت المصلحة الخاصة لم تجز المطالبة بمقابل التحسين . على أنه يمكن أن تكون المنفعة الخاصة متوقعة الحصول لا حاصلة بالفعل ، كذلك يجب أن يكون

مقدار مقابل التحسين متناسبا مع مقدار المنفعة الخاصة ، ولهذا فان مقابل التحسين لا يكون تصاعديا ولا تسرى عليه الأحكام الخاصة بالضرائب كالاغناء :

١٠٧ - ويستعمل مقابل التحسين للقيام بالأصلاحات العينية بخلاف الضرائب والغرض منه الحصول على جزء من نفقات الانشاء ولذلك فهو مبلغ متجمد يدفع مرة واحدة أو على أقساط محدودة . وبهذا يختلف عن الرسم عند كل طلب للخدمة .

أما نفقات الصيانة والادارة فهي نفقات متجددة ولذلك تؤخذ من حصيلة الضرائب .

وأكثر استعمال نظام مقابل التحسين من الهيئات المحلية ، أما الدولة فلا تستعمله إلا نادرا .

ومن الدول التي تستعمل نظام مقابل التحسين غير الولايات المتحدة : إنجلترا وبلجيكا وألمانيا .

نظام مقابل التحسين في مصر :

١٠٨ - أدخل هذا النظام في مصر بمقتضى القانون رقم ٢٢٢ لسنة ١٩٥٥ الصادر في ٢٠ أبريل ١٩٥٥ (١) وجعل ذا أثر رجعي إذ نصت المادة

(١) وقيل بدور الرسوم بقانون رقم ٣٤٧ سنة ١٩٥٢ ، ينص على أنه « مجلس المديرية أن يقرر أيضا رسوما إضافية على ضرائب الأطنان في المديرية لمدة معينة بما يوازى تكاليف انشاء ما يدخل في حدودها من الطرق الإقليمية وتعديلها وصرفها وما يستلزم ذلك من أعمال صناعية ، ولا تكون هذه الرسوم نافذة إلا إذ صادق عليها مجلس الوزراء وصدر بها مرسوم (الآن قرار من رئيس الجمهورية) ، وهذه الفريضة وإن كان المشرع قد أطلق عليها اسم « رسم » إلا أنها دن قبل مقابل التحسين . كذلك كان القانون رقم ٦٦ لسنة ١٩٥٥ بنظام الهياكل البلدية يحتوى على نص (م ٤٥) يبيّن للمجلس أن يفرض إتافعة على العقارات التي تنفع من المشروعات =

٢٠ منه على العمل به من أول يناير سنة ١٩٥٣ ، وذلك على ما جاء في
المذكرة الايضاحية للقانون . لأن المشروعات العامة الكبرى التي ترتب عليها
ارتفاع قيمة الأراضي والمقارات المبنية بدأت في أوائل سنة ١٩٥٣ .

١٠٩ - ومقابل التحسين مورد من موارد المجالس المحلية التي تقع في
دوائرها مناطق التحسين ، ويسرى في المدن والقرى التي بها مجالس محلية ،
على المقارات والأراضي الواقعة في مناطق يطرأ عليها تحسين بسبب أعمال
ذات نفع عام ، بينها القانون في مادته الثانية وهي : « إنشاء الطرق والميادين
والكبارى والمجازات السطحية (المزلقات) والممرات السفلية ، أو تعديلها ،
ومشروعات البحار ، أو أية مشروعات أخرى ذات منفعة عامة يقرر مجلس
الوزراء إضافتها إليها » .

وتعين مناطق التحسين التي يسرى المقابل على المقارات والأراضي الكائنة
فيها بقرار من المحافظ (١) . ويسرى مقابل التحسين على المقارات والأراضي
التي لا تبعد أكثر من مائة وخمسين متراً من حافة الطريق أو الميدان المزمع
إنشاؤه أو توسيعه أو تعديله .

= العامة بحيث لا يتجاوز نسبتها خمسين في المائة من الزيادة في قيمة هذه المقارات : وقد
ألغى هذا النص بمقتضى القانون رقم ٢٢٢ لسنة ١٩٥٥ المذكور .

لكننا نجد لصاً مماثلاً في قانون نظام الإدارة المحلية ، الصادر بالقرار بقانون رقم
١٢٤ لسنة ١٩٦٠ هو الفقرة « ط » من المادة ٤٠ .

(١) ينص القانون رقم ٢٢٢ لسنة ١٩٥٥ على أن تحديد مناطق التحسين يكون
بقرارات من وزير الشؤون البلدية والقروية ، بالاتفاق بين وزارة الشؤون البلدية والقروية
وبين الوزارة أو المصلحة المختصة ؛ وقد حل وزير الإسكان والمرافق محل وزير
الشؤون البلدية والقروية (القرار الجمهوري رقم ١٣٥٦ لسنة ١٩٦١) . وفوض وزير
الإسكان والمرافق محافظي المحافظات في مباشرة اختصاصاته في هذا الشأن (القرار
الوزاري رقم ٤٥٠ لسنة ١٩٦١ بتاريخ ١٢/١١/١٩٦١) .

وبالنسبة إلى إنشاء أو تعديل السكاري والمجازات السطحية والمرات السفلية . يسرى المقابل على العقارات الكائنة في المنطقة الواقعة حول الكوبري أو المجاز أو الممر السفلى على بعد لا يتجاوز ثلاثمائة متر من محور الكوبري أو المجاز أو الممر و ٣٠٠ متر من كل من نهايتي الكوبري أو المجاز أو الممر .

وبالنسبة للمجارى العامة يسرى المقابل على العقارات التي تتصل مباشرة بطريق مزود بخط من شبكة المجارى ، وكذلك على العقارات التي تطل على طريق ليس به خط شبكة المجارى متى كانت المسافة بينها وبين أقرب وصلة جديدة لا تزيد على مائة متر .

كيفية تحديد مقابل التحسين

١١٠ - لتحديد مقابل التحسين تقدر قيمة العقار الداخل في المنطقة (منطقة التحسين) قبل التحسين وبعده بواسطة لجنة خاصة ، روعى في تشكيلها توافر العناصر الفنية والهندسية (١) .

وللمجلس البلدى حق الاعتراض على تقدير اللجنة أمامها . ولكل ذى شأن حق الطعن في قرارات هذه اللجنة خلال ثلاثين يوما أمام لجنة أخرى روعى في تشكيلها تمثيل عنصر قضائى تتوافر به عوامل الثقة والاطمئنان ، فمهد برئاستها إلى رئيس المحكمة الابتدائية الكائن في دائرتها العقار أو وكيلها (٢) وتفصل هذه اللجنة في الطعن نهائيا .

(١) وهذه اللجنة تستألف في تقديرها بيشن شراء المالك الأخير للعقار ما أحدث فيه من تعديلات أو تحسينات ، ويشن المثل في الصفقات التي تمت في مدة قريبة من وقت التدبير بشأن العقارات المماثلة الواقعة في منطقة التحسين .

وهي مكونة من مدير أعمال من وزارة الإسكان والمرافق رئيسا ، ومن رئيس قسم التنظيم بالمجلس المحلى المختص (مهندس) ، وعضو من المجلس المحلى ، وسندوب عن تفتيش المساحة ، أعضاء .

(٢) وعضوية مراقب الرقابة الإقليمية لوزارة الإسكان والمرافق ، ومفتش =

ويكون مقابل التحسين مساوياً لنصف الفرق بين تقدير اللجنة لقيمة العقار قبل التحسين وبعده .

كيفية أداء مقابل التحسين :

١١١ - للتيسير على المالك في أداء المقابل نحوه المشرع حق الخيار ، خلال ستين يوماً من تاريخ اعلانه بالتقدير النهائي لقيمة العقار بين طرق ثلاث للوفاء بالمقابل :

(١) أن يؤدي المقابل فوراً .

(٢) أن يؤديه مقسطاً على عشرة أقساط سنوية متساوية ، على أن تحل جميع الأقساط في حالة التصرف في العقار .

(٣) أن يؤديه كله أو بعضه عينا إذا كان العقار أرضاً فضاء .

وإذا لم يستعمل المالك حق الخيار المذكور في خلال الميعاد المحدد ، ألزم بأداء المقابل في حالات ثلاث تتحقق بها افادته مادياً من التحسين وهي :

(١) حالة بناء الأرض الفضاء ، أو تعلية المبنى القائم ، أو تعديله ، بحيث يترتب على ذلك زيادة في إيراد العقار — ويكون تحصيل المقابل في هذه الحالة على خمسة أقساط سنوية متساوية على الأكثر ، يحل أولها عند الحصول على رخصة البناء أو التعلية أو التعديل .

(٢) حالة انتقال الملكية بالميراث — ويحصل المقابل في هذه الحالة على

= للساحة ومنشئ المالية ، وعضوين من أعضاء المجلس الأعلى ، ويدفع رسم الطعن أساسها مقداره : ١/١٠ من المبلغ المتنازع عليه من مقابل التحسين على لا يقل عن جنيه واحد ولا يزيد على عشرين جنيهاً .

ويرد الرسم كله أو بعضه بنسبة ما يقضى به من طلبات الطاعن .

خمسـة أقساط سنوية متساوية على الأكثر يجعل أولها بعد سنة من تاريخ وفاة المورث .

(٢) حالة التصرفات الناقلة للملكية العقار - ويكون المقابل في هذه الحالة مساويا لنصف الفرق بين قيمة العقار قبل التحسين ، كما قدرتها اللجنة ، وبين ثمن بيعه إذا زاد هذا الثمن على قيمته بعد التحسين ، ذلك أن مالك العقار قد أغفل استعمال حق الخيار المحول له ثم تصرف في العقار بثمن يزيد على تقدير اللجنة لقيمته بعد التحسين أما إذا كان المالك قد استعمل حق الخيار في ميعاده ، فلا يسأل إلا عن مقابل تحسين مساو لنصف الفرق بين قيمة العقار قبل التحسين وبعده ، ولو بيع العقار بعد ذلك بثمن يزيد على تقدير اللجنة لقيمته بعد التحسين ، وقصد المشرع من ذلك حث المالك على استعمال حق الخيار في ميعاده ، حتى لا يتعرض للنفع مبلغ أكبر .

وإذا حدث التصرف في جزء من العقار استحق المقابل بنسبة هذا الجزء إلى العقار كله .

ويلاحظ أن وفاة مالك الذي استعمل حقه في التقسيط وفقساً للقانون لا يترتب عليها تغيير في مواعيد أو قيمة الأقساط السنوية الباقية المستحقة التي يلزم بها الورثة .

التخصيل وضماناته :

١١٢ - يحصل مقابل التحسين المجلس المحلى ، وله في جميع الأحوال أن يحصله عن طريق خصمه مما يستحق في ذمته لدوى الشأن من تعويض عن نزح الملكية للمنفعة العامة أو للتحسين .

و ضمانا لأداء مقابل التحسين نص القانون (٢٢٢ لسنة ١٩٥٥) في المادة ١٥ منه على اعتباره دينا ممتازا على العقار على أن يأتي في المرتبة بعد المصروفات (٩)

القضائية والضرائب ، كما نص على أن يكون تحصيله في حالة التأخير بطريق الحجز الإداري .

كذلك نصت المادة ٢١ مكررا من القانون رقم ٥٧٧ لسنة ١٩٥٤ في شأن نزع ملكية العقارات للمنفعة العامة أو للتحسين والمضافة إليه بمقتضى القرار بقانون رقم ١٣ لسنة ١٩٦٢ بأن « يصرف نصف قيمة العقارات المنزوع ملكيتها والتي تدخل ضمن مناطق التحسين ويعلى النصف الآخر بأمانات المصلحة إلى حين تقديم ذوى الشأن شهادات من الجهة المختصة تفيد سداد مقابل التحسين عن هذه العقارات » .

§ ٦ - الضرائب الخاصة

١١٣ - الضرائب الخاصة إيرادات عامة لا تدخل في أحد الأقسام السابقة ولذلك يجعلها معظم المؤلفين الإيطاليين على حدة في قسم خاص ، ويطلقون عليها: «أما واحدا» . وجميع إيرادات هذا القسم تشترك مع الضريبة في كونها إجبارية ومن هنا كانت تسميتها بالضرائب ، ولكنها تختلف عنها في مدى عموميتها ومن هنا كان وصفها بالخاصة .

والخصوصية تكون لأسباب مختلفة :

فقد تكون لأنه يراد من الضريبة الخاصة تغطية نفقات خدمة معينة لا نفقات كل الخدمات بوجه عام ومن هذا القبيل ضريبة الخمر ، ومعظم الضرائب المحلية في إنجلترا كرسوم الفقراء ، والفرائض المعروفة في فرنسا باسم Taxes parafiscales (١) .

(١) Kientz. Essai sur les Recettes parafiscales en France.
Thèse Paris 1949.

وقد تكون الخصوصية لأن الضريبة تجبها طوائف خاصة أو مؤسسات تقوم بوظيفة عامة لصالح جماعة معينة ، إذا أعطتها الدولة حق جباية ضرائب اجبارية من أعضائها أو من غيرهم ، وترجع الخصوصية هنا إلى أن الذي يجبي الضريبة ليس الدولة ولا إحدى السلطات المحلية ، ولكن هيئة أخرى ، ولأن الغرض منها رعاية مصالح هذه الطوائف الخاصة والمؤسسات ، ومن هذا القبيل الرسوم التي يدفعها الإسرائيليون في بعض مقاطعات إيطاليا لجبايتهم الخاصة للصرف منها على القيام بشعائهم الدينية ، والدمغة التي أعطى المشرع المصري لبعض النقابات الحق في تحصيلها بقصد المساهمة في تكوين رؤوس أموال لصناديق المعاشات والإعانات الخاصة بها كدمغة اتحاد نقابات المهنة الطبية (١) .

§ ٧ - صعوبة التمييز بين بعض الإيرادات العامة وبعضها الآخر

١١٤ - ليس من السهل في بعض الأحيان التمييز بين الثمن العام والرسوم والضريبة . إذ كثيرا ما تتداخل بعضها في بعض ، فإذا احتكرت الدولة مثلا انتاج سلعة أو خدمة معينة لبيعها للأفراد كالنقل بالسكك الحديدية ، وكان ثمن البيع يتساوى مع تكاليف الانتاج فإن ما يدفعه الأفراد يعد ثمنا عاما ، أما إذا زاد ثمن البيع عن تكاليف الانتاج فإن الفرق يعتبر نوعا من أنواع الضريبة ، تنهز الدولة فرصة طلب الفرد للسلعة أو الخدمة وتلزمه بدفعه لها .

وإذا قل الثمن العام عن تكاليف الانتاج فإن معنى ذلك أن الدولة تؤدي جزءا من الخدمة دون مقابل وترى أن تسد تكاليف هذا الجزء من حصيله الضرائب ، وفي هذه الحالة يحسن أن يسمى المقابل « رسما » لأن الغالب في الرسم أن يقل عن تكاليف الخدمة .

(1) Jannaccone, I tributi speciali, Torino 1909.

وإذا تجاوز ما يدفعه الفرد كرسوم تكاليف انتاج الخدمة ، عدت لزيادة نوعا من أنواع الضريبة أيضا .

١١٥ - يتضح من ذلك أن المقابل قد يشترك فيه وصفان ، فيكون في بعض الأحيان ثمنا وضريبة في وقت واحد ، كما قد يكون رسما وضريبة معا ، مما جعل بعض علماء المالية يطلقون عليه (Impôt-public) و (Impôt-tax) على التوالي (١) .

ويلاحظ أن العرف الإداري قد جرى على إطلاق لفظ رسوم على بعض أنواع الضرائب ، مثل الرسوم الجمركية ورسوم الانتاج ، مع أنها ضرائب حقيقية ، ولعل ما يبرر هذه التسمية هو عنصر الاختيار في هذه الضرائب . وهو في الحقيقة اختيار ظاهري ، لأن المستورد إذا كان يستطيع عدم دفع الرسوم الجمركية بالامتناع عن الاستيراد ، فإن التضحية التي يتحملها تفوق المنفعة الناتجة عن عدم دفع الرسم . ولا يعدو الاختيار في هذه الحالة أن يكون كاختيار التاجر بين دفع ضريبة الأرباح التجارية وبين عدم ممارسته للتجارة .

٨ - الغرامات (٢)

١١٦ - الغرامات والعقوبات المالية الأخرى كالمصادرة تمتد الدولة ببعض التدخل ، ولكنها لا ترتبط بالدراسة المالية ، إذ ليس القصد منها الحصول على إيراد للدولة ، وإنما القصد منها الرغبة في منع الأفراد من ارتكاب أعمال معينة ، وهي غاية اجتماعية لا صلة لها بالنظام المالي .

(١) ويطلق بعض علماء المالية الانجليز على النوع الذي يمتزج فيه الثمن بالضريبة . Quasi-Tax .

(٢) الغرامات Amendes Pénales بالفرنسية ، و Penalties بالانجليزية .

ومع ذلك فقد يؤدي انخفاض مبلغ الغرامة إلى أن تتخذ الغرامة صفة الضريبة ، كما قد يؤدي ارتفاع سعر الضريبة إلى اتخاذ الضريبة صفة الغرامة ، فإذا حددت الدولة مثلاً سرعة قصوى للسيارات وفرضت غرامة معتدلة تدفع في كل مرة تتجاوز فيها السيارة هذه السرعة ، وحصلت هذه الغرامة في مواعيد دورية لأمكن اعتبار هذه الغرامة « ضريبة السرعة » ويمكن مقارنتها بالضريبة على البنزين ، فهذه ضريبة على تسير السيارة ، وتلك ضريبة على سرعتها ، أما إذا كانت الغرامة مرتفعة وكان تكرار المخالفة يؤدي إلى زيادة الغرامة أو إلى سحب رخصة القيادة أو إلى السجن اعتبرت الغرامة عقوبة (١).

كذلك قد يؤدي ارتفاع سعر الضريبة إلى اتخاذها صفة الغرامة ، إذا ترتب عليه قلة الحصيلة أو انعدامها ، كما لو زادت الدولة سعر الضريبة الجمركية على سلعة معينة زيادة تؤدي إلى قلة الكمية المستوردة أو امتناع استيرادها امتناعاً تاماً ، فتقل حصيلتها أو تنعدم مما يتعارض والفرض المالي .

§ ٩ - الإيرادات العادية والإيرادات غير العادية

١١٧ - تنقسم الإيرادات العامة من حيث تكرارها الدوري إلى إيرادات عادية وإيرادات غير عادية .

فالإيرادات العادية هي التي تتكرر في مواعيد منتظمة ، كل سنة عادة إما لطبيعة المورد ، مثل إيرادات ممتلكات الدولة ، أو بنص تشريعي كالفرائب والرسوم .

أما الإيرادات غير العادية فهي التي لا تتكرر في مواعيد متوالية كحصيلة قرض أو ضريبة استثنائية على رؤوس الأموال ، أو بمن بيع جزء

(1) Dalton. H. : Principles of public finance. London 1954, P. 20.

من أملاك الدولة كل إليها لا نقطاع الوارث ، أو عن طريق الهبة . هذا التقسيم
يقابل تقسيم النفقات العامة إلى نفقات عادية ونفقات غير عادية .

§ ١ - الإيرادات الاقتصادية والإيرادات السيادية

١١٨ - تنقسم الإيرادات العامة من حيث مصدرها إلى إيرادات
اقتصادية وإيرادات سيادية .

فالأولى يطلق عليها أيضا إيرادات القانون الخاص هي التي تحصل عليها
الدولة من أملاكها ، وتشمل الثمن الخاص والثمن العام .

أما الثانية وتسمى أيضا إيرادات القانون العام فهي الإيرادات التي تحصل
عليها الدولة جبرا من الأفراد ، بما لها من حق السيادة ، وتشمل الضرائب
والرسوم ومقابل التحسين .

وسنكتفي بما قلناه عن مقابل التحسين والضرائب الخاصة ، وندرس
فيما يلي دخل الدولة من أملاكها ثم الرسوم والضرائب .

الفرع الاول

دخل الدولة من أملاكها

الدومين العام والدومين الخاص (١)

١١٩ - يطلق على أملاك الدولة اسم الدومين ، وينقسم من الوجهة القانونية إلى قسمين كبيرين :

(١) الدومين العام أو الأملاك العامة .

(٢) الدومين الخاص أو الأملاك الخاصة ويطلق عليه أيضا الدومين المالى وكان يسمى فى مصر « أملاك الميرى الحرة » .

ويختلف الدومين العام عن الدومين الخاص اختلافا كبيرا .

١٢٠ - فالدومين العام يتكون من أملاك الدولة المعدة للاستعمال العام كالطرق العامة ، والموانى ، والشواطىء ، والقلاع وما إلى ذلك . وهو يخضع لنظام خاص يحدده القانون الادارى ، ولا يجوز بيعه ولا تملكه بوضع اليد عليه المدة الطويلة ، ولا يقل فى الغالب ايرادا .

١٢١ - أما الدومين الخاص فتديره الدولة وتستثمره بصفتها مالكة ، ويخضع بوجه عام لقواعد القانون المدنى ، ويمكن التصرف فيه بالبيع وغيره كما يمكن للأفراد تملكه بوضع اليد عليه المدة الطويلة (٢) ، وهو يقل فى

(١) الدومين العام : Domaine public — الدومين الخاص : Domaine Privé
الدين المالى : Domaine fiscal .

(٢) على أنه يلاحظ أن المادة ٩٧/٢ من القانون المدنى المصرى تنص ، بعدم =

الغالب اير ادا ، وهو المقصود عند الكلام على دخل الدولة من أملاكها ، أو دخل الدومين الخاص وقد كان الدومين الخاص هو المصدر الأول ليرادات الدولة في العصور الماضية ثم أخذ يتضاءل تدريجيا حتى أصبح لا يعتد به في معظم الدول ، إلا أنه بدأ أخيرا يستعيد بعض أهميته ، ولكن بعد أن اتخذ شكلا جديدا واتسعت أهدافه ، فقد نشأ دومين جديد عقارى وصناعى وتجارى يغاير الدومين القديم في خصائصه وأغراضه ، ويشمل عدة مرافق تهدف إلى خدمة المصلحة العامة كالبريد ، والمواصلات الحديدية ، والمصانع النموذجية والمصانع الحربية ، وما إلى ذلك . وتزداد أهمية الدومين الخاص إلى حد كبير في الدول التى تأخذ بالنظم الاشتراكية .

وينقسم الدومين الخاص إلى دومين عقارى ودومين منقول ودومين صناعى ودومين تجارى .

المبحث الأول

الدومين العقارى

الدومين العقارى هو أقدم أنواع الدومين ويشمل الأراضى والغابات والمناجم ومجارى المياه .

§ ١ - الأراضى

١٢٢ - كانت الأراضى أهم مصادر الإيراد العادية في العصور الوسطى ، فلما تمت الدولة ، وزادت النفقات العامة أصبحت إيرادات

تعديلها بالقرارات رقم ٤٧ لسنة ١٩٥٧ ، على أنه : « لا يجوز تمليك الأموال الخاصة بالملوك للدولة أو الأشخاص الاعتبارية العامة وكذلك أموال الأوقاف الخيرية أو كسب أى حق معنى عليها بالتقادم . وأغاب القرارات رقم ٣٩ لسنة ١٩٥٩ إلى ذلك : « كما لا يجوز التمدى عليها . وفي حالة حصول التمدى يكون للجهة صاحبة الشأن حق إزالته إدارية بحسب ما تقتضيه المصلحة العامة .

الأراضي غير كافية فأخذت الدولة تعتمد على الضرائب وابتعت أراضيها ، لأن استغلال الأفراد لها يفضل استغلال الهيئات العامة ، إذ تحتاج الزراعة إلى بذل عناية شخصية مباشرة لا يمكن أن تجارى الهيئات العامة الأفراد فيها .

الرومين المقارى فى مصر :

١٣٣ - كانت للخديو اسماعيل أملاك خاصة عرفت باسم « الدائرة السنسية » قدرت سنة ١٨٧٦ بنحو ٤٥٠,٠٠٠ فدان وبلغ ما عليها من ديون تسعة ملايين من الجنيهات ، وفى سنة ١٨٧٨ تنازل عنها الخديوى اسماعيل للحكومة ، وفى نفس السنة تنازل أعضاء الأسرة الخديوية عن ٢٠٠ ألف فدان زيدت إلى ٢٥٠ ألف فدان سلمت إلى إدارة حكومية جديدة أطلق عليها « إدارة الدومين » وعقد قرض جديد بضمانها فى سنة ١٨٧٨ سعى قرض الدومين بلغ مقداره ٨,٥٠٠,٠٠٠ جنيه .

وفضلا عن هذه الأراضي التى انتقلت ملكيتها إلى الحكومة بما عليها من ديون كان للحكومة أراض واسعة لا دين عليها قنوت بنحو مليون ونصف مليون من الألفدنة عهد بها إلى إدارة خاصة سميت « مراقبة أملاك الميرى الحسب » .

ثم أخذ فى بيع أراضي الدائرة السنسية ، حتى تم بيعها وتسديد دينها فى سنة ١٩٠٥ وبقى للحكومة ٣,٢ مليون من الجنيهات ، أما أراضي إدارة الدومين فظلت هذه الإدارة تستغلها وتبيع منها وتستخدم المتحصل فى سداد قرض الدومين حتى تم تسديده فى ديسمبر سنة ١٩١٢ واستولت الحكومة على مابقى من تلك الأراضي وأضافته إلى أملاكها الأخرى وعهدت بكل ذلك إلى « مصلحة الأملاك الأميرية » التى أنشأت فى سنة ١٩١٣ بادماج إدارة الدومين مع مراقبة أملاك الميرى الحرة .

وتبلغ مساحة أراضي الحكومة نحو مليون ونصف مليون من الأقدنة (من بينها ما يزيد على مليون فدان أراض بور) . وهو ما يعادل مئتين جميع الأراضي (ما عدا الصحارى) تقريبا ، وهى نسبة كبيرة ، وقد أخذت الحكومة منذ مدة فى البيع منها لصغار المزارعين ، وتقسيط الثمن على آجال طويلة .

§ ٢ - الغابات

١٢٤ - إن الأسباب الاقتصادية التى استلزمت بيع أراضي الدومين القابلة للزراعة لا تصلح بالنسبة للغابات ، لأن المصلحة العامة تستدعى احتفاظ الدولة بها ، إذ لها تأثيرات جوية عظيمة النفع فى تلطيف الحرارة وتهذئة الرياح وإعاقاة السيول وحفظ التربة ، فضلا عن أن استغلال الميئات العامة لها يفضل استغلال الأفراد لعدة أسباب أهمها :

١ - طول مدة الدورة الانتاجية للغابات ، لأن الفترة التى تمر بين أنبات الغابة وبلوغ ثمرها أطول من حياة الانسان ، ولهذا السبب يقل استثمار رؤوس الأموال الخاصة فى زراعة الغابات ، بل على العكس ، يميل ملاكها إلى اقتلاع الأشجار لا إلى انباتها ، ولهذا كانت زراعة الغابات تلائم الميئات العامة ولا تلائم الأفراد .

٢ - بساطة زراعتها : زراعة الغابات أبسط أنواع الزراعة : إذ تنمو الأشجار من تلقاء نفسها ولا تتطلب بذل مجهود كبير . ولذلك فليس للاقتصاد الخاص أية ميزة على الاقتصاد العام فى هذا الشأن .

٣ - قلة نفقاتها : تحتاج الدولة إلى عدد من حراس الغابات للحراسة . سواء أكانت الغابات ملكا للأفراد أم ملكا لها . وما دامت الحراسة تكلف الدولة نفقات على أية حال ، فالأصل أن تكون الغابات ملكا لها . وتكاليف

الغابات ليست في الحقيقة بالضخامة الظاهرة ، إذ يجب أن تطرح منها نفقات الحراسة التي ستحملها الدولة على كل حال .

٤ - كثرة المحصول وجودة نوعه : تنتج الأشجار أكبر محصول من الخشب وأجوده نواعا إذا قطعت في سن معينة ، ومن جهة أخرى لكي لا تكون نفقات قطع الأخشاب كبيرة ، ينبغي أن تكون كيسة الخشب المقطوعة كبيرة وهذا لا يمكن إجراؤه إلا في الغابات المتسعة ، أما في الغابات القليلة الاتساع فنتج محصول أقل كمية وجودة . والغابات الكبيرة لا يمكن أن يمتلكها غير الدولة ، ولذلك كانت غابات الدولة تفضل غابات الأفراد في أنها تخضع لتلك الطريقة من طرق الاستغلال .

§ ٣ - المناجم

١٢٥ - لا يتفق الاقتصاديون فيما يجب عمله بالنسبة للمناجم ، فالبعض مثل فاجسـنر (Wagner) يستحسن بيعها قاتلا بأن الدولة ليست لديها الكفاية لاستغلالها بطريقة اقتصادية ، ويرى البعض الآخر أن المناجم تخدم الصناعات بالمواد الأولية اللازمة وأن على الدولة أن تمتلكها أو تسعى في الحصول عليها . وبهذا يستفيد المجموع من تلك الثروات الطبيعية . ويتعلق الأمر باستغلال المناجم أكثر من تعلقه بملكيتها ، إذ يمكن التوفيق بين صالح المجموع وصالح الانتاج إذا احتفظت الدولة بملكية المناجم وعهدت باستغلالها إلى منشآت خاصة نظير أجر سنوى معين أو نسبة مئوية من الأرباح أو الاثنين معا ، مع الاشراف عليها صيانة للثروة المعدنية .

وهناك حالات تفرض فيها المصلحة القومية على الدولة أن تتولى بنفسها استغلال المناجم وأهمها :

(١) فترة الانتقال من الاقتصاد الزراعى إلى الاقتصاد الصناعى .

(٢) فترة الكساد حتى تنفادى غلى المناجم وبطالة العمال وإعانتهم .

(٣) عند احجام المشروعات الخاصة ، حتى لا يتوقف تموين النشاط الصناعى فى الدولة .

وتعطى بعض الدول ملكية المنجم لمن اكتشفه ، ويعطيا البعض الآخر ماللك الأرض أو للدولة ، ومعظم الدول الحديثة تعتبر المناجم التى تكتشف فى أرض الأفراد مسلكا للدولة لا لصاحب سطح الأرض ، على اعتبار أن المعادن الموجودة بباطن الأرض هبة من هبات الطبيعة ، لا فصل فى وجودها لجهود صاحب الأرض .

وقد أخذ الدستور المصرى لسنة ١٩٥٦ بهذا المبدأ فنص فى المادة ٢٦ منه على أن الثروات الطبيعية سواء فى باطن الأرض أو فى المياه الإقليمية وجميع مواردنا وقواها ملك للدولة ، وهى التى تكفل بحسن استغلالها مع مراعاة مقتضيات الدفاع الوطنى والاقتصاد القومى .

وقد أمت كثير من الدول بعد الحرب العالمية الثانية مناجم الفحم التى يستغلها الأفراد والشركات .

المناجم فى مصر :

١٢٦ - تفضل مصر الاستغلال الحر على الاستغلال الحكومى ، وتبيح للجميع حق البحث عن المعادن فى أرضها مقابل دفع رسوم مقرر ، فإذا وجد المعلن توتجر منجم للمكتشف لمدة ٣٠ سنة بإيجار سنوى ، ويدفع إتاوة سنوية بواقع نسبة معينة فى المائة من ثمن المحصول قبل نقله بعيدا عن المنجم ، تستوزل منها قيمة الإيجار .

وينظم شئون المناجم في مصر القانون رقم ٨٦ لسنة ١٩٥٦ الصادر في ١٤ مارس (١). أما البترول فله نظام خاص .

§ ٤ - مجارى المياه

١٢٧ - أصبحت لمجارى المياه أهمية كبرى لمشروعات توليد الكهرباء ، بجانب أهميتها للرى . وتحفظ معظم الدول ملكية مجارى المياه ، وترك استغلالها للمشروعات الخاصة بطريق الامتياز ، مقابل دفع إتاوة سنوية لمدة طويلة ، كخمسين أو ستين عاما ، وتسئولى فى نهاية مدة الامتياز على جميع الآلات والأدوات .

ولقد أمنت بعض الدول كفرنسا مشروعات توليد الكهرباء بها وفى مصر تقوم الحكومة الآن بمشروع توليد الكهرباء من خزان أسوان .

المبحث الثانى

الدومين المنقول

١٢٨ - تمتلك الهيئات العامة كثيرا من الأموال المنقولة كأثاث مكاتبها والأدوات التى تحتاج إليها ، ولكن المقصود بالدومين المنقول هنا الأوراق المالية ، لأنها هى التى تفل إيرادا .

ولا يجب علماء المالية العامة تملك الدولة للأوراق المالية إذا كان غرضها الحصول على إيراد منها فحسب ، لأن إرباحها تتقلب تقلبات كبيرة لا تلائم ما تتطلبه ميزانية الهيئات العامة من ثبات نسبي ، وهذا فضلا عن أن الحصول عليها يستلزم وجود فائض فى الميزانية ، أو اعتماد مبالغ لشراؤها . فإذا

(١) المعدل بالقرار الجمهورى بقانون رقم ٧١ لسنة ١٩٥٧ ، وينظر قرار وزارى رقم ٦٩ لسنة ١٩٥٩ باللائحة التنفيذية للقانون رقم ٨٦ لسنة ١٩٥٦ .

كان في الميزانية فائض ، أو كانت الإيرادات تسمح باعتماد مبالغ للشراء ، فانه من الأنفع استعمال هذه المبالغ إما في سداد الدين العام ، أو في تحسين المرافق العامة ، أو في تخفيف عبء الضرائب .

على أنه قد يكون غرض الدولة من تملك الأوراق المالية ليس الحصول على إيرادات ، وإنما رعاية مصلحة سياسية كتملك الحكومة الانجليزية بعض أسهم شركة قناة السويس السابقة فقد كان هذا يعطيها سلطة في إدارة القناة . أو رعاية مصلحة اقتصادية ، كتملك الحكومة المصرية نصف أسهم بنك التسليف الزراعي والتعاوني وغيره من شركات الاقتصاد المختلط . فقد شجع ذلك أصحاب رؤوس الأموال على استثمار رؤوس أموالهم في تلك المشروعات ، وساهم في إقامة مشروعات التنمية الاقتصادية التي تحتاج البلاد إليها . أو رعاية مصلحة اجتماعية كتأمين البنوك وشركات التأمين وبعض الشركات ذات الأثر الكبير في اقتصاد الجمهورية العربية المتحدة ، وتملك الدولة لنصف رأس مال بعض الشركات الأخرى فيها ، وما زادت قيمته على عشرة آلاف جنيه بالنسبة للمساهم الواحد من أسهم بعض الشركات فيها أيضا (القرارات بقوانين رقم ١١٧ و ١١٨ و ١١٩ لسنة ١٩٦١ الصادرة في يوليو من تلك السنة) .

المبحث الثالث

الدومين الصناعي

١٢٩ - يشمل الدومين الصناعي جميع المنشآت الصناعية التي تديرها الدولة طبقاً لقواعد وشروط مماثلة لإدارة الهيئات الخاصة . قد كثر الجدل حول ما إذا كان للدولة أن تقوم بالمشروعات الصناعية ، وأن تتوسع فيها ، أم أن الأفضل أن تترك أمرها للجهود الخاصة .

وإذا تركنا جانبا الأحوال التى تقوم فيها الدولة بمشروعات صناعية بغية الحصول على إيراد منها ، والتى يكون محور المفاضلة فيها مقدار الإيراد الذى ينتج عن قيام الدولة بنفسها بالمشروع ، أو عن تركه للجهود الخاصة مع فرض الضرائب على أرباحه ، فإن الدولة لا ينبغي أن تقوم بالمشروعات الصناعية إلا إذا كانت هناك مصلحة عامة تستلزم ذلك .

ويكون الدخل الناتج عنها ثمنا عاما .

وأهم الصناعات التى تصاح لأن تقوم بها هيئة عامة هى :

(١) الصناعات التى ينشأ عنها ضرر للمجموع إذا قام بها مشروع خاص كالصناعات الحربية .

(٢) المشروعات التى تنتج بطبيعتها نحو الاحتكار ، كمشروعات المياه والنور والترم ، لأن احتكارها يزيد من مقدرة القائمين بها على استغلال الجمهور ، يضاف إلى ذلك أن الاحتكار يؤدى إلى تقليل نفقاتها مما يساعد الهيئات العامة على القيام بها .

(٣) الصناعات النموذجية .

(٤) مشروعات التنمية الاقتصادية فى البلاد الناشئة أو المتخلفة ، لقلّة رموس الأموال الخاصة أو احجامها .

(٥) المشروعات التى تستهدف مكافحة الكساد والبطالة فى البلاد المتقدمة اقتصاديا .

(٦) المشروعات التى تستهدف منها الدولة أغراضا غير اقتصادية ، كمشروعات السكك الحديدية ، فإن المصلحة العامة لا تستلزم انشاء وإدارة لخطوط الحديدية المنتجة من الوجهة الاقتصادية فحسب ، ولكن تستلزم

أيضا لإنشاء الخطوط المفيدة من الوجهة الاستراتيجية ، والخطوط التي تربط المراكز الصغيرة حتى ولو كانت غير منتجة ، مما لا تقدم على القيام به المشروعات الخاصة التي لا تنشأ غير الربح .

وفي مصر أصبح القطاع العام ، بعد تطبيق السياسة الاشتراكية ، يستوعب الجانب الأكبر من المشروعات الصناعية ، وانشئت مؤسسات عامة للإشراف عليها تتبع الوزارات المختلفة .

المبحث الرابع

الدومين التجارى

١٣١ - لا يجحد علماء المالية كذلك قيام الهيئات العامة بعمليات تجارية بغية الحصول على إيرادات منها فحسب ، ويرى البعض أن تلك العمليات لا تلائم الهيئات العامة ، إذ أن معرفة الأسواق معرفة تامة ، وسرعة البت والتنفيذ ، التي تعتبر ضرورية لنجاح العمليات التجارية ، لا تتوافر في غالب الأحوال لدى المنشآت التجارية التي تديرها الهيئات العامة ، ولذا يجب أن تقتصر تلك الهيئات على عمليات بيع منتجات أراضها وغاباتها ومناجمها . على أن الهيئات العامة تقوم في الدول ذات النظم الاشتراكية بالعمليات التجارية وفي مصر تستقل الدولة ، بعد تطبيق السياسة الاشتراكية بالتجارة الخارجية ، وتقوم بجزء كبير من التجارة الداخلية .

١٣٢ - كذلك يرى البعض أن عمليات البنوك لا تلائم الهيئات العامة بوجه عام ، ويستثنون من ذلك عملية إصدار البنكنوت لأهميتها الكبرى ، وقد كانت البنوك الخاصة في معظم الدول تقوم بتلك العملية تحت اشراف الدولة ورقابتها حتى الحرب العالمية الثانية ، ثم أخذ كثير من الدول في تأميم

بنوكها المركزية بعد تلك الحرب كما فعلت إنجلترا وفرنسا ، وأتمت الجمهورية العربية المتحدة البنك الأهل المصرى فى فبراير سنة ١٩٦٠ ، بعد أن أصبح بنكا مركزيا بمقتضى القانون ٥٧ لسنة ١٩٥١ .

١٣٢ - وتقوم بعض الدول الآن بإنشاء صناديق تأمين وصناديق ادخار وتأسيس هيئات تتولى اقراض ذوى المهن والحرف . وفى مصر ساهمت الحكومة فى رأس مال بنك التسليف الزراعى . والتعاونى والبنك الصناعى وبنك الجمهورية وأنشأت بنك الائتمان العقارى ، وصناديق للتأمين والمعاشات لموظفيها . ثم أتمت بنك مصر فى فبراير سنة ١٩٦٠ ، وأتمت البنوك التابعة لرعاية دولتى إنجلترا وفرنسا بعد العلوان الثلاثى على مصر فى أكتوبر سنة ١٩٥٦ ، وأتمت البنك البلجيكي فى ديسمبر سنة ١٩٦٠ . وفى يولييه سنة ١٩٦١ أتمت البنوك الأخرى كلها وشركات التأمين ، كما سبق القول (١) .

على أنه يلاحظ أن الغرض الأساسى للدولة من قيامها بتلك العمليات ليس الحصول على دخل ولكن أداء خدمات لبعض طوائف الشعب .

١٣٣ - والمقصود أنه إذا كانت هناك نواح يميل فيها الدومين الخاص إلى التناقض والافتراض كالأراضى . فان هناك نواح أخرى يميل الدولة إلى الاحتفاظ به فيها كالأغابات ، ونواح يظهر فيها الدومين الخاص فى أشكال جديدة

(١) اقتضت الظروف بعد الاعتداء البريطانى الفرنسى الاسرائيلى على مصر فى أواخر أكتوبر سنة ١٩٥٦ فرض الحراسة على الأموال البريطانية والفرنسية ، وعيدوا قوانين بمصير البنوك وشركات التأمين والوكالات التجارية ، وترتب على ذلك أن تملك الدولة رؤوس الأموال التى كانت مملوكة لبريطانيين وفرنسيين فى الشركات التى وضعت تحت الحراسة ، من بنوك وشركات تأمين وشركات تجارة ، غزل ونسيج ، ولؤلؤ ، وعهد بالاشراف عليها إلى المؤسسة الاقتصادية ثم إلى المؤسسات العامة الأخرى التى أشتت فيما بعد . (راجع القرار الجمهورى رقم ١٨٩٩ لسنة ١٩٦١) .

تزداد اتساعاً ونمواً ، ومما ينبغي ملاحظته أن القصد من الاحتفاظ بالموهين في العصر الحديث غيره في العصور الماضية ، فقد كان الغرض منه في تلك العصور الحصول على إيراد للدولة ، أما الآن فإن الغرض منه المساعدة على أداء خدمات عامة ولذلك فإن وجود دومين خاص يمد سبيلاً للاتفاق أكثر منه باباً للإيراد .

المبحث الخامس

أساليب إدارة المشروعات العامة

١٣٤ - المشروعات العامة إما أن تديرها الهيئات العامة بنفسها مباشرة أو تمهد بها إلى هيئات خاصة تمنحها امتيازاً ، على أن يكون لها حق الرقابة عليها وتحديد أثمان ما تقوم به من خدمات للأفراد ، وقد تضمن لأسهمها وسنداتها حداً أدنى من الأرباح والفوائد ، كما قد تشاركها الأرباح في بعض الأحوال . واختيار إحدى هاتين الطريقتين يرتبط بملايسات كل حالة ، ويعتبر علماء المالية العامة التقليديون الصناعات الآتية غير صالحة لأن تدير الهيئات العامة مباشرة ولذلك فالأفضل أن تمهد بها إلى منشآت خاصة وتكتفى بالرقابة عليها .

(١) الصناعات المعقدة من الوجهة الفنية .

(٢) الصناعات التي لما تستقر ولا تزال معرضة للتحويلات الفنية لأنها تحتاج إلى التجديد المتواصل في آلياتها ونظمها مما لا تقدر الهيئات العامة على القيام به بالسرعة الواجبة .

(٣) الصناعات التي يمكن أن تمد الخزانة العامة بنخل صاف كبير أو ينتج عنها خسائر جسيمة ، لأن الهيئات العامة عند قيامها بهذه الصناعات قد

يُعيد عن القواعد السليمة فتقلل من استهلاكها لكي تزيد في الإيراد أو تخفى
خصائر حقيقية .

١٣٥ - المفعول المباشر

١٣٥ - وينبغي عند قيام الدولة بالمشروعات الصناعية بنفسها أن
تديرها طبقاً للأساليب التجارية ، ومن الأفضل أن تفصل ميزانيتها عن ميزانية
الدولة ، حتى يمكن وضعها طبقاً للأصول التجارية من حيث حساب جميع
التكاليف كاستهلاك المباني والآلات ، وتكوين الاحتياطيات العامة والخاصة ،
ويجب فيما يتعلق بموظفيها وعاملها ، أن تقترب أساليب معاملتهم من حيث التعيين
والعلاوات والترقية وغيرها من مثيلاتها في المشروعات الخاصة . ويمكن للدولة
أن تصل إلى هذا الغرض بأن تكتفي بتعيين مدير تختاره من ذوي المقسرة
الإدارية الكبيرة بغض النظر عن لونه السياسي حتى يتبع المشروع عن الأهواء
السياسية ثم ترك له الحرية في تنسيق العمل ، والسير بالمشروع في الطريق الذي
يؤدى به إلى أكبر درجة من النجاح . ويجب أن ينال مدير المشروع وموظفيه
وعامله نصيباً من نجاحه على قدر مساهمة كل منهم فيه . بهذا تتلافى الدولة
كثيراً من العيوب التي تقف حجرة عثرة في سبيل نهوض المشروعات العامة .

شروط الاقتصاد المختلط

١٣٦ - تستعمل كثير من الدول الحديثة في إدارة المشروعات العامة
ما يعرف « بشركات الاقتصاد المختلط » فتشترك الدولة مع الأفراد والمنشآت
الخاصة في رأس مال المشروع وإدارته وأرباحه ، وقد بدأ هذا النظام في ألمانيا
وبلجيكا ثم انتشر في غيرها من الدول لمزاياه التي أهمها :

(١) أنه يتجنب مساوئ كل من الاستغلال الحكومي المباشر والاستغلال
الرأسمالي :

(٢) أنه يوفق بين المصالح المتعارضة : مصلحة أصحاب الأعمال ، ومصلحة العمال ، ومصلحة المستهلكين .

(٣) أنه يحتفظ للأمة بتصميمها في إدارة واستغلال مصادر ثروتها الطبيعية .
وقد أنشئ في مصر في عهد الثورة كثير من شركات الاقتصاد المختلط ، منها شركة الحديد والصلب المصرية وشركة الصناعات الكيماوية المصرية .

التأميم

١٣٣٧ - كذلك عمدت بعض الدول بعد الحرب العالمية الثانية إلى ما يعرف « بالتأميم » (١) والمقصود به أن تستولى الأمة ممثلة في الدولة على بعض مصادر الثروة الطبيعية وبعض الصناعات ذات الأهمية الاقتصادية أو السياسية ، كتأميم مناجم الفحم في فرنسا وإنجلترا وتأميم بنك فرنسا وبنك إنجلترا . وقد أدى التأميم في بعض الدول إلى خسائر سنوية كما حدث في فرنسا . وأفلح في البعض الآخر كما حصل في إنجلترا ، ويرجع ذلك إلى احتفاظ الدولة الثانية بعد التأميم بأساليب الإدارة الحرة للمبروعات المومة ، وقد نتج عن التأميم في إنجلترا توحيد عملية الإنتاج فكان أقرب إلى الرشيد منه إلى التأميم .

وأتمت الولايات المتحدة أثناء الحرب العالمية الثانية بعض الصناعات اللازمة للمجهود الحربي كصناعة السفن والطائرات والسيارات وصناعة الذخائر ، ولكنها تخلت عن الكثير منها للمجهود الخاصة بانتهاء الحرب .

ويؤم النظام الشيوعي جميع مصادر الإنتاج من زراعية وصناعية وتجارية .

وقد سبق أن ذكرنا أن الجمهورية العربية المتحدة أتمت جميع البنوك وشركات التأمين وبعض الشركات ذات الأثر الكبير في اقتصادنا القومي .

(1) Nationalisation.

الفرع الثاني الرسوم

تعريف الرسم ومميزاته

١٣٨ - الرسم (١) مبلغ من النقود ، يدفعه الفرد لهيئة عامة ، نظير خدمة معينة ذات نفع عام ، تؤدى لها له بناء على طلبه ، وهذه الخدمة يستفيد منها في نفس الوقت الفرد الذى طلبها والمجموع .
وأهم ما يميز الرسم شيئان : الخدمة الخاصة التى يحصل عليها دافع الرسم ، وعنصر الاختيار فى دفعه وهو اختيار ظاهري كما سئرى :

الخدمة الخاصة

١٣٩ - تتميز الخدمة التى يؤدى الرسم فى مقابلها بقابليتها فنياً واقتصادياً للتجزئة ، وبانتظام الطلب عليها ، وهى قد تكون :
(١) عملاً يقوم به موظف عام لمصلحة الفرد كتوليق عقد ، أو إثبات تاريخ ، أو قيد دعوى قضائية ، أو دخول امتحان عام ، أو القيام بتجوير زراعى أو تطهير صحى . . الخ .

(١) بالفرنسية : Taxe بالانجليزية : Fee .

بعض المراجع :

Ricca-Salerno P.; Studi Sulla teoria delle tasse, 1928.

De Francischi GERBINO; Le tasse nella dottrina e nel diritto finanziario. 1912

(٢) أو امتياز خاصا بمنح لفرد معين ، كترخصة صيد ، أو ترخصة شغل طريق عام ، أو ترخصة حمل سلاح ، أو منح جواز سفر ، أو ترخصة قيادة سيارة خاصة . . الخ .

(٣) أو تسهيلات من الدولة لمباشرة أحد الأفراد لعمله أو مهنته ، كرسوم الأرضية التي تفرض على مرمى السفن ، ورسوم الموانئ والمناير . . الخ .

(٤) أو السماح له باستعمال مرفق عام استعمالا غير عادي ، يكلف الدولة نفقات إضافية ، كمرور سيارات النقل الثقيلة على الطرق ،

وينبغي أن يكون الغرض الأول من القيام بالخدمة النفع العام ، وليس الحصول على دخل . أما مبلغ الرسم فهو مساهمة من الفرد في نفقات أداء الخدمة (١) .

عناصر الاختيار

١٤٠ - يظهر الأمر أن الرسم اختياري ، إذ لا يدفع إلا إذا طلب الفرد الخدمة ، على أن الاختيار هنا في الحقيقة ظاهري ، لأنه ليس حرا ، إذ لا يستطيع الفرد إلا أن يطلب الخدمة وإلا عرض مصالحة للضيق ، أو نفسه للعقاب ، أو حرمانها من ميزة معينة . ولهذا اعتبرنا الرسم من الإيرادات

(١) يلاحظ أنه إذا كان عنصر المنفعة أو الفائدة التي تعود على المكلف من دفع الرسم يوجد فعلا في حالات كثيرة ، أو يمكن تصوره وجوده مع بعض التماسح في حالات أخرى ، فإن هناك حالات لا يوجد فيها أصلا ، كما أن هناك حالات يكون فيها هذا العنصر ظاهريا فقط ، إذ يعتمد على وضع مصطنع ، كما لو فرضت الدولة قيودا على نشاط الأفراد ، وقررت رسوما لرفع هذه القيود . وبذلك يعزف بعض العلماء (Giannini) الرسم بأنه «معرضة يقررها القانون مقابل نشاط تقوم به هيئة عامة تجاه المكلف حتى ولو لم يطلبه ، وحتى ولو كان غير نافع له» .

السيادية . ويرجع هذا الالتزام إلى أن الخلعة لا يمكن أن يؤديها غير الدولة أو إحدى السلطات العامة . فالفرد مثلا أن يختار بين أن يسجل ملكية عقاره ويدفع رسوم التسجيل ، وبين ألا يسجلها ولا يدفع تلك الرسوم ، على أنه لا يستطيع إلا أن يسجل ملكيته حتى لا يتعرض حقه للضياع ، كذلك للصانع أن يختار بين أن يدفع المصوغات التي يبيعها ويدفع الرسم المقرر وبين ألا يدفعها ولا يدفعه ، على أنه لا يستطيع إلا أن يدفعها ولا عرض نفسه للعقوبة التي قررها القانون لكل من يبيع مصوغات غير مدموعة . ولطالب أن يختار بين أن يطلب العلم في الجامعة ويدفع الرسوم الجامعية وبين ألا يدخل الجامعة ولا يدفعها ، وهو لا يستطيع إلا أن يدفع الرسوم لينتقل الجامعة ، إذا أراد ألا يحرم نفسه من ميزة التعليم الجامعي .

١٤١ - يتضح من الأمثلة السابقة أن طبيعة الاجبار ليست واحدة دائما ، فأحيانا يكون الاجبار قانونيا ، كما هو الحال في رسوم دمج المصوغات في مصر ، وأحيانا يكون الاجبار أدبيا ، ينتج عن رغبة الشخص في الاستفادة من خدمة معينة يضمها القانون تحت تصرفه ، ولا يلزمه بالافادة منها ، كما هو الحال في الرسوم الجامعية ، لهذا رأى بعض الكتاب تقسيم الرسوم إلى قسمين : رسوم إجبارية (Taxes obligatoires) ، ورسوم اختيارية (Taxes facultatives) ، وينبئ على هذا التقسيم ضرورة اجازة السلطة التشريعية للرسوم التي من النوع الأول دون التي من النوع الثاني . وهذا القول محل نظر ، لأن الاختيار في النوع الثاني صوري في حقيقته :

النتائج المترتبة على كونه الرسم مقابل خدمة خاصة

١٤٢ - يترتب على كون الرسم مقابل خدمة خاصة عدة نتائج أهمها :
(١) أن سعر الرسم لا يختلف باختلاف مركز الفرد المالي بخلاف الحال في

الضرائب ، لأن الرسم يدفع في مقابل فائدة خاصة ، أما الضريبة فلا توجد علاقة بين ما يدفعه الفرد منها وبين ما يستفيد شخصيا من الخدمات العامة . على أن انتشار فكرة مجانية الخدمات العامة في العصر الحديث جعل المشرع يسير في طريق الاعفاء من الرسوم أو خفضها بالنسبة لدوى الدخول الصغيرة ، كالاغفاء من الرسوم القضائية والتخفيض أو الاعفاء من الرسوم المدرسية .

(٢) أنه إذا ترك القانون الذى يقرر الرسم تحديد سعره للسلطة الادارية فلا تجوز لها أن تحدد سعرا أعلى مما تستلزمه تكاليف أداء الخدمة .

(٣) أن المستفيد من الخدمة هو الذى يتحمل الرسم ، فإذا صدر قانون يفرض رسما نظير نقل التمامة من المنازل دون أن يحدد من يجب عليه دفع الرسم ، فإن المستأجر هو الذى يجب أن يتحملة وليس المالك ، لأن المستأجر هو الذى يستفيد من الخدمة .

وجوب موافقة البرلمان لمعاملة الرسم

١٤٣ - يترتب على الصفة الانزامية للرسوم ضرورة موافقة البرلمان عليها فى الدول الدستورية ، إذ لا يمكن فرض أعباء مالية على الأفراد في مقابل أداء الخدمات العامة إلا بواسطة البرلمان (١) ، لأن القاعدة في تلك الدول هي مجانية الخدمات العامة ولا يمكن مخالفة تلك القاعدة إلا بقانون ، ولذلك فالرسم لا يمكن فرضه إلا بقانون أو بناء على قانون يكفى فيه بتقرير مبدأ الرسم ، ويترك تعيين شروط دفعه وسعره إلى سلطة أخرى .

(١) ومن هذا القبيل ما نصت عليه الفقرة الثانية من المادة ٩٤ من دستور سنة ١٩٥٦ ، والفقرة الثانية من المادة ٢٧ من الدستور المؤقت للجمهورية العربية المتحدة (سنة ١٩٥٨) من أنه « لا يجوز تكليف أحد أداء غير ذلك من الضرائب أو الرسوم إلا في حدود القانون » .

ويرتب على ذلك عدة نتائج منها :

(١) أن أية سلطة إدارية لا تستطيع تقرير رسوم ما لم يعطها القانون هذا الحق .

(٢) أنه إذا كانت ممارسة نشاط أو مهنة ما يستلزم الحصول على إذن من الإدارة فليس لها أن تعلق الحصول على الإذن على دفع رسم ما دام القانون لم يقرره .

(٣) أنه لا يجوز تغيير سعر الرسم عما قرره القانون ، حتى ولو لم يعارض صاحب الشأن في دفع مبلغ أكبر مما قرره القانون .

الفرق بين الرسم والتمن العام

١٤٤ - يتضح مما تقدم الفرق بين الرسم والضريبة من جهة وبين التمن العام من جهة أخرى ، فبينما القانون ضروري لفرض الضريبة أو لتقرير الرسم ، فإنه ليس ضروريا لتحصيل التمن ، قد يكون القانون ضروريا لإنشاء مشروع صناعي ، أو السماح لمهنة محلية بإنشائه ، أو لمنح احتكار لإنشاء ، لأن الاحتكار يمس حرية الصناعة أو التجارة ولكن متى نشأ المشروع الصناعي فإن الدولة أن تحصل منه الإيرادات التي تسمح بها عمليا .

ويرتب على ذلك :

(١) أنه لا يمكن تحصيل الضرائب والرسوم إلا إذا صدرت الميزانية بخلاف التمن إذ يمكن تحصيله ولو لم تصدر الميزانية ، والسبب في ذلك أن الميزانية بالنسبة للضرائب والرسوم عمل تقدير لمبالغها ، وإجازة بتحصيلها . أما بالنسبة للتمن العام فهي عمل تقدير فقط .

(٢) أن الثمن يحدد بواسطة الادارة القائمة بالمشروع (بقرار من رئيس الجمهورية أو من الوزير المختص) بخلاف الحال بالنسبة للضريبة والرسم ، إذ تحدد الضريبة بقانون ، ويحدد الرسم بقانون أو بناء على قانون .

الاعتبارات التي يجب مراعاتها عند تحديد الرسم

١٤٥ - لما كان الاستفادة من الخدمة التي يجبي في مقابل أدائها رتم ، هو الفرد الذي يطلبها والمجموع ، فان نفقة أداء الخدمة كقاعدة عامة ، توزع بين الأفراد الذين يطلبون الخدمة وبين المجموع على قدر استفادة كل منها ، ويلتزم الأفراد نصيبهم في نفقة إستهلاك الخدمة بواسطة الرسم أما المجموع فيلتزم نصيبه فيها بواسطة الضريبة .

على أن هناك بعض حالات لا تتبع الدولة فيها هذا المعيار كما لو أرادت تقليل طلب الأفراد للخدمة فترفع الرسم ، مما يترتب عليه أن يزيد نصيب المجموع من نفقات الخدمة ، مثال ذلك رفع الرسوم القضائية لتقليل عسدد المنازعات التي ترفع للقضاء .

وهناك بعض الخدمات تجبي الهيئات العامة بمناسبتها رسوماً مع أن تكاليف انتاجها ضئيلة لا تتناسب مع المبلغ المتحصل ، كرسوم الترخيص بمباشرة بعض الأعمال التجارية والصناعية ويعتبر المبلغ الزائد عن تكاليف الخدمة ضريبة غير مباشرة على استهلاك الخدمة كما سبق أن قلنا .

١٤٦ - والرسوم إما أن تكون ثابتة أو متغيرة ، فتكون ثابتة أو مقررة (fixes) إذا كان مقدارها ثابتاً لا يتغير في جميع الأحوال ، ومتغيرة إذا كان مقدارها يتغير تبعاً لكل حالة والمتغيرة إما أن تكون نسبية (proportionnelles) أو تصاعديّة (progressives) ، والنسبية

هى التى تزداد بنفس نسبة زيادة المبلغ المتخفى: أساسا لحساب الرسم ، أما التصاعدية فهى التى تزداد بنسبة أكبر . وفى حالة الرسوم المتغيرة ينطوى الرسم غالبا على ضريبة أيضا .

طرق تحصيل الرسوم

١٤٧ - تحصيل الرسوم إما أن يكون مباشرا أو غير مباشر ، فيكون مباشرا إذا كان طلب الخدمة على أن يدفع مبلغ الرسم إلى خزنة عامة ، ويعطى إيصالا يحصل بواسطته من الموظف المختص على الخدمة المطلوبة ، كاثبات تاريخ مثلا أو إذا كان الدفع لنفس المصلحة التى تتولى أداء الخدمة كالرسوم الجامعية ورسوم الموازين والمكاييل .

ويكون التحصيل غير مباشر بواسطة دفعة ، إذا كان الغرض من الخدمة الحصول على وثيقة مكتوبة ، أو إذا كان يجب تقديم طلب كتابي للحصول على الخدمة ، ويحصل الرسم عندئذ إما باستعمال ورق ملموغ ، أو بلمصق طابغ دفعة على الورقة ، أو بطبع خاتم الدفعة أو بوضع علامة عليها بواسطة المصلحة المختصة ، أو بتسديد الرسم إلى المصلحة دون وضع مالى للدفعة .

تقسيم الرسوم

عنى علماء المالية العامة بتقسيم الرسوم إلى عدة أقسام تختلف باختلاف وجهات النظر .

١٤٨ - فقسمها فاجنر حسب تدرج النفع العام إلى أربعة أقسام :

(١) القسم الأول : ويشمل رسوم القضاء ورسوم الادارة العامة ، ويرى

تخفيض سعرها إلى الحسب الأدنى لغلبة النفع العام فيها على النفع الخاص بدرجة كبيرة ، ولاتصالها بأداء وظائف أساسية للدولة .

(٢) القسم الثاني : ويشمل الرسوم الصحية .

(٣) القسم الثالث : ويشمل رسوم التعليم .

(٤) القسم الرابع : ويشمل الرسوم الاقتصادية والامتيازية ويرى رفع سعرها لغلبة النفع الخاص فيها على النفع العام .

١٤٩ - أما بليين (١) قسم الرسوم إلى قسمين :

(١) الرسوم القضائية والقانونية ورسوم التسجيل وتوثيق العقود والزواج وقيد الرهن . الخ .

(٢) الرسوم الادارية وتشمل الرسوم البوليسية وهي الرسوم المقررة في مقابل النفع الخاص الذي يعود على الأفراد من استعمال الدولة لسلطتها البوليسية ورسوم التعليم . وعدد كبير من الرسوم الصناعية والتجارية المقررة في مقابل الخدمات التي تساعد الأفراد في مباشرة نشاطهم التجاري والصناعي .

١٥٠ - وقسم جيز (٢) الرسوم إلى أربعة أقسام :

(١) رسوم مقررة مقابل الخدمات التي تؤديها الهيئات العامة ، وتشمل الرسوم القضائية ، ورسوم التسجيل ، ورسوم دمج المضوغات .

(٢) رسوم مقررة مقابل الانتفاع بميزة اقتصادية أو نظامية خاصة ، وتشمل رسوم إثبات الجنسية ، ورسوم التجنس ، ورسوم جوازات السفر ،

(1) Plehn; Public finance, 1929 P.71-72.

(2) Jèze, Cours de science des finances 5e éd. P.178.

ورسوم تغيير الأسماء ، ورسوم شغل الطرق ، ورسوم ورخص حمل السلاح
ورخص الصيد ورخص السيارات .

(٣) رسوم مقررة مقابل نفقات قامت بها السلطات العامة وترتب عليها
قائدة خاصة لبعض الأفراد ، أو تسهيل مباشرة مهنتهم أو أعمالهم وتشمل
رسوم الأرصفة لرسو السفن ، ورسوم الموانئ والمنائر ، ورسوم الملاحة
الداخلية ، ورسوم التفتيش على المحلات العامة والمحلات المضرّة بالصحة والمقلقة
للراحة .

(٤) رسوم مقررة مقابل اختناء بعض الأفراد من خدمات قامت بها
السلطات العامة ، وأهمها الرسوم التي تجبها الهيئات المحلية في مقابل أشغال
عمومية بلدية تقوم بها ويستفيد منها المالك في البلدة (١) .

١٥١ - وقسم بعض العلماء الايطاليين (٢) الرسوم إلى ثلاثة قسم :
رسوم صناعية ، ورسوم إدارية ، ورسوم قضائية .

١ - أما الرسوم الصناعية فأهمها :

(١) رسوم البريد والتلغراف والتليفون : تتطلب المصلحة العامة تنظيم
المواصلات البريدية والتلغرافية والتليفونية بين جميع أنحاء الدولة ؛ ولكي
تتغلب هذه الخدمة ماديا يجب أن يطلبها الأفراد ، أي أن سداد الحاجة العامة
عمليا يكون بواسطة سداد سلسلة غير محدودة من الحاجات الفردية ، فمن

(١) وهو مقابل التحسين ، إذ يعتبره جيز من الرسوم ، ولا يرى فيه نوعا
خاصا من الإيرادات العامة .

(2) Fanno; Elementi di scienze delle finanze, 1931 p. 59.

العدل أن يقع على عاتق من يستعملون هذه المرافق بعض تكاليفها ، عن طريق دفع رسم يجب أن يغطى جزءا من تكاليف الخدمة .

وحصيلة رسوم البريد والتلغراف والتليفون ينبغي من الوجهة النظرية أن تنقص عن تكاليفها أو لا يزيد عنها على الأكثر ، وإذا زادت عنها كانت الزيادة ضريبة غير مباشرة على استهلاك هذه الخدمة .

ورسوم نقل الرسائل والطرود داخل الدولة واحدة بصرف النظر عن المسافة التي تقطعها الخطابات . ولكنها تختلف حسب وزن الرسائل أو حسب كون الرسائل مفتوحة أو مغلقة ، ويعمل توحيد الرسوم في الداخل بأن وسائل النقل الحديثة تمكن من نقل عدد كبير من الرسائل في نفس الوقت مما يجعل أجر كل رسالة ضئيلا ، كما يجعل أثر اختلاف المسافة في أجر النقل بسيطا يمكن إهماله ، أما النفقات العامة وهي النفقات التي يستلزمها تسليم وفوز وتسليم الرسائل فهي واحدة بالنسبة لكل الرسائل مهما كانت المسافة التي تقطعها . ولمثل هذه الأسباب كانت رسوم التلغراف واحدة داخل الدولة أيضا .

(ب) رسوم دفع المصوغات من الذهب والفضة.

٢ - الرسوم الإدارية وتشمل :

(١) الرسوم على الأعمال المدنية ، وتدفع إما نظير امتياز خاص تمنحه الدولة لدافع الرسم ، كرسوم رخصة حمل السلاح أو لاعفائه من التزام إيجابي كالرسوم التي كانت تدفع في مصر للاعفاء من الخدمة العسكرية ، أو مقابل إعطائه شهادة تثبت له حقوقا معينة أو وقائع معينة كرسوم شهادة الميلاد ، أو شهادة زواج أو طلاق ، أو شهادة بتسجيل عقارى .

(ب) رسوم متعلقة بالحياة الثقافية ، كالرسوم المدرسية أو رسوم دخول المتاحف أو المكتبات أو المعارض .

(ح) رسوم متعلقة بالحياة الاقتصادية كرسوم شغل الأماكن العامة ورسوم الأسواق .

٣ - الرسوم القضائية : ينتقد بعض الكتاب هذه الرسوم قائلين إن القضاء ينبغي أن يكون بغير مقابل . خصوصاً وأن وظيفة الدولة ليست منع المنازعات فحسب ولكن فضها أيضاً ، وأن المجتمع يستفيد على كل حال من وجود مرفق القضاء ، على أنه يلاحظ مع ذلك أنه إذا كان المجموع يستفيد من القضاء ، فإن المتقاضين يستفيدون منه أيضاً فائدة خاصة . ولذلك فن العدل أن يطالبوا بالمساهمة في نفقاته ، يضاف إلى ذلك أن وجود هذه الرسوم من شأنه الحد من المنازعات التي ترفع للقضاء ولهذا فائدته في البلاد التي تكثر فيها المنازعات ، ويعتبر مبرراً لوجود تلك الرسوم . وهذا القول ينطبق على القضاء المدني ، أما القضاء الجنائي فإنه يهم الجميع ككله ، ونفقاتها كلها تسد من الضرائب .

دور الرسوم في المالية العامة الحديثة

١٥٢ - كان للرسوم فيما مضى دور كبير في المالية العامة جعلها أكثر موارد الدولة انتاجاً بعد اللومين ، ويرجع ذلك إلى سهولة فرضها ، إذا لم تكن هناك في ذلك الوقت حاجة للحصول على موافقة نواب المكلفين عنها ، نظراً لكونها مقابل خدمة تؤديها الدولة ، وذلك على عكس الحال بالنسبة للضرائب . يضاف إلى ذلك أن تقرير رسوم يدفعها الأفراد للموظفين مقابل الأعمال التي يؤديونها لهم كان يوفر على الخزنة العامة دفع مرتبات هؤلاء الموظفين .

أما في المالية الحديثة فقد تناقصت أهمية الرسوم كورد مالى إلا بالنسبة
للهيئات المحلية ، وقد اتجهت الدول إلى الحد منها بالغائها أو تحويلها إلى ضرائب
يرفع سعرها . ويرجع ذلك إلى انتشار فكرة مجانية الخدمات التي تقوم بها
الدولة ، مما يؤدي إلى سد تكاليفها بواسطة الضرائب ، يضاف إلى ذلك أن المبدأ
الحديث الذي يقضى بضرورة موافقة البرلمان على فرض الرسوم سلب
من الرسم ما كان له من ميزة على الضريبة .

الفرع الثالث

الضرائب (١)

مقدمة :

١٥٣ - تستمد الدولة أهم إيراداتها العادية من الضرائب ، وستكون دراستنا لها موزعة على أربعة فصول : نتكلم في الفصل الأول على تعريف الضريبة ، وعناصرها ، وأغراضها ، وتكييفها القانوني ، وتطورها . وندرس في الفصل الثاني تقسيم الضرائب ، ونعالج في الفصل الثالث قواعد الضريبة . ونبحث في الفصل الرابع نظام الضرائب .

وستقتصر دراستنا هنا على الأصول النظرية للضرائب وتنظيمها الفني ، أما دراسة الناحية التشريعية للضرائب فقد أفردنا لها مؤلفا آخر (١) .

(١) بعض المراجع :

- Cossa, La teoria dell'imposta. 1902.
- De Parieu, Traité des impôts, 1888.
- Fuisting, Grundzuege der Steuerlehre, 1902.
- Helferich, Allgemeine steuerlehre 1891.
- Jones, The nature and First Principles of taxation, 1914.
- Neumann, Die Sruer, 1887.
- Peck, Taxation and Welfare, 1925.
- Schaeffle, Steuern 1895 .
- Seligman, Essays in Taxation, 1925.
- Stourm, Systèmes généraux d'impôts 1905.
- West, The principles Taxation 1909 .

(٢) الوسيط في تشريع الضرائب ، للمؤلف .

الفصل الأول

تعريف الضريبة وعناصرها وأغراضها وتكييفها
القانوني وتطورها

المبحث الأول

تعريف الضريبة وعناصرها

١٥٤ — الضريبة مبلغ من النقود ، يلزم الأفراد بأدائه للسلطات العامة ،
بصفة نهائية ، دون مقابل معين ، وفقاً لقواعد مقررّة ، لكي تتمكن من
القيام بالخدمات الملقاة على عاتقها .

يتضح من هذا التعريف أن عناصر الضريبة هي :

(١) الضريبة مبلغ من النقود :

١٥٥ — كانت الضرائب في العصور القديمة والوسطى (١) تدفع
عينا ، محاصيل زراعية مثلاً ، أو خدمات جبرية كالسخرة (٢) ، كذلك

(١) ولا تزال تدفع للآن في بعض المستعمرات من المحاصيل كالمطاط وثمرّة
السكر .

(٢) تسمى الخدمة العسكرية أحياناً « ضريبة الدم » (Impôt du sang)
وهي ليست ضريبة حقيقية إذ تختلف عن الضريبة في أنها تنطوي على عنصر لا يوجد
في الضريبة هو عنصر « الولاء للدولة » ، ولذلك لا يؤدي الخدمة العسكرية إلا
الوطنيون ، في حين أن الضريبة يدفعها الوطنيون والأجانب على حد سواء .

كان الحال في مصر في عصر محمد علي . أما في العصر الحديث فان الضريبة تبلغ من النقود ، ولا تدفع عينا إلا في أحوال استثنائية (١) .

وجعل تطبيق الضرائب التي تدفع عينا محدود ، وهي غير عادلة إذ تقع على النتائج الاجمالي (عشر المحصول مثلا) دون نظر إلى التكاليف ، ولا إلى مركز الممول الشخصي (كوجود أعباء عائلية على عاتقه) وهي بجانب ذلك لا تلائم السلطات العامة إذ تستدعي نفقات كبيرة لنقل وتخزين وحفظ المحصولات .

(٢) الضريبة ايجبارية :

١٥٦ - الضريبة ايجبارية لأنها تفرض على المكلفين فرضا ، ومع أن تقررهما يستلزم في البلاد الدستورية موافقة ممثلي الشعب عليها ، إلا أنها متى تقررّت أصبحت ايجبارية بالنسبة للأفراد لغير انتمائهم إلى المجتمع السياسي الذي تقررّت فيه ، ولذا يطالب بدفعها الوطنيون والأجانب المقيمون بالبلاد . وليس لأحد أن يمتنع عن أدائها بحجة أنه لا يملك حق الانتخاب ، كأن يكون أجنبيا ، أو بحجة أنه لم يصوت في جانب فرضها . غلى أن درجة خضوع المكلفين لها تتفاوت بتفاوت درجة ارتباطهم بالمجتمع الذي تقررّت فيه ، ومدى استمرار هذا الارتباط .

ويتضح عنصر الاجبار عند التنفيذ الجبري ، وهو الذي يميز الضريبة عن غيرها من المبالغ التي قد يدفعها الفرد إلى الدولة على سبيل التبرع .

(١) ومن هذا القبيل سداد رسم الإيلولة على التركات بما يوجد في التركة من أوراق مالية (المادة ٤٠ من القانون رقم ١٤٢ لسنة ١٩٤٤ المعدلة بمقتضى القانون رقم ٤١٧ لسنة ١٩٥٣) .

(٣) الضريبة تدفع بمحض نهيائية :

١٥٧ - هذا المنصر يميز الضريبة عن القرض الاجبارى ، حيث تلترم الدولة برد المبلغ الذى اقترضته ، أما فى حالة الضريبة فان ما يدفع منها فى حدود القانون لا يرد ولا يدفع عنه أية فائدة .

(٤) ليس للضريبة مقابل معين :

١٥٨ - الضريبة ، كما سبق القول ، على العكس من الرسم والاتاوة ليس لها مقابل معين يحصل عليه دافعها من الدولة ، إذ الأصل فيها أن تسدد منها تكاليف الخدمات العامة غير القابلة للتجزئة ، التى لا يعرف ما يعود على كل فرد منها ، ولذلك فان ما يفرض من الضريبة على المكلف لا يراعى فيه ما يناله من نفع ، وإنما يراعى فيه درجة يساره .

(٥) الضريبة تجب طبقاً لقواعد مقررّة :

١٥٩ - تجب الضريبة طبقاً للقوانين التى يلتزم أولو الأمر بمراجعاتها كما يلتزم بها المكلفون ، ولا يجوز لهم أن يتحللوا منها بدعوى ما للدولة من سلطان ، إذ ينبغى عدم الخلط بين الدولة كمشرع تفرض الضرائب ، والدولة كمدير تقوم بتسوية الضرائب وتمصيلها ، فالدولة كمشرع (législateur) تستطيع عند مباشرة سلطتها المالية فرض الضرائب المختلفة ، وتعين أشخاص المكلفين بدفعها ولا معقب لها فى ذلك ، أما الدولة كمدير (administrateur) فتباشر حقها فى جباية الضرائب طبقاً للقوانين وفى حدودها .

(٦) الغرض من الضريبة الوفاق على الخدمات العامة :

١٦٠ - الغرض من الضريبة الحصول على الأموال اللازمة لسد النفقات

العامة ، وهذا ما يميز الضريبة عن العقوبات المالية كالغرامة والمصادرة التي - ولو أنه ينتج عنها نفع اقتصادى للدولة - إلا أنها لم تقرر لهذه الغاية ، وإنما قررت لغاية أخرى ، كما سبق القول ، هى توقيع عقوبة على المعتدى على القانون ، وهى غاية تختلف اختلافاً أساسياً عن الغاية التى تقسّر من أجلها الضريبة .

على أنه ينبغى أن ننبه هنا إلى أن الغرض المالى للضريبة ، كما سنرى فى المبحث التالى ، ليس دائماً الغرض الوحيد منها ، فالضريبة تصلح لأن تستعمل للحصول على أغراض غير مالية ، كالحمد من بعض مظاهر الحياة الاقتصادية أو الاجتماعية الضارة بالمجتمع ، ومن جهة أخرى يساعد الاعفاء من الضريبة مع غيره من الوسائل الأخرى فى تشجيع بعض أنواع النشاط المفيدة من الناحية الاجتماعية . ولا يخلو الآن تشريع وضعى من أمثلة للضرائب غير المالية (١) .

المبحث الثانى

أغراض الضريبة

١٦١ - الغرض الأول من الضريبة هو مد الخزنة العامة بالأموال اللازمة لها ، إذ هى ، كما سبق القول ، الوسيلة للحصول على الأموال الضرورية لتأدية الخدمات العامة غير القابلة للتجزئة ، فهل يجوز استخدامها بجانب ذلك لأدراك أغراض أخرى غير هذا الغرض المالى البحت ، كالتقضاء على التروات الكبيرة أو حماية المنشآت الصناعية أو الزراعية ؟ اختلفت الآراء فى ذلك .

(١) لهذا يفضل بعض الكتاب فى تعريفهم للضريبة الاقتصاد على القول بأنها تفرض تحقيقاً لمصلحة عامة حتى يشمل التعريف الأغراض المالية للضريبة ، على أننا نفضل التعريف الذى أوردناه حتى تخرج منه العقوبات المالية كالغرامة والمصادرة .

فعظم العلماء الفرنسيين وبخاصة القدماء يرون قصر الضريبة على مد الخزنة العامة بالأموال . أما العلماء الألمان وبخاصة فاجنر وكثير من العلماء الايطاليين والأمريكيين فيرون أن تستعمل الضريبة أيضا لادراك أغراض غير مالية ، كالأغايات الاقتصادية أو الاجتماعية ، مثل تعديل توزيع الثروات أو توجيه الاقتصاد الوطنى أو مكافحة التضخم النقدى ، أو الحد من استهلاك بعض السلع الضارة بالصحة كالخمور ، أو تشجيع بناء المساكن الصحية للطبقات الفقيرة أو تشجيع النسل . . . الخ .

والواقع أننا إذا سلمنا للدولة بحق التدخل بمختلف الوسائل للقيام بما تريده من إصلاح اقتصادى او اجتماعى ، فليس هناك ما يمنع من استعمال وسيلة الضريبة للوصول إلى الغرض المنشود .

١٦٢ - على أنه يخشى من جهة أخرى أن يؤدى النزاع بين الطبقات المشاهدة الآن فى الدولة الحديثة ، وفى ظل النظام البرلمانى إلى اغراء الطبقة التى ييدها مقاليد الأمور بالاسراف فى استخدام الضريبة لارهاق الطبقات الأخرى أو لانتزاع أملاكها منها .

ومع ذلك فلا يجوز أن يكون احتمال إساءة استعمال الضريبة أساسا للحكم بقصر وظائفها على تغذية الخزنة العامة ، وحرمان الدولة من استعمالها فى الإصلاح الاجتماعى والاقتصادى .

١٦٣ - وقد كان الكتاب التقليديون يخشون أن يؤثر استعمال الضريبة فى غير الغرض المالى تأثيرا سيئا على حصيلتها فيضعفها ، غير أن العمل قد أثبت عدم صحة ذلك .

١٦٤ - وكان المعتقد أيضا أن التفاوت بين الدخول عامل هام من عوامل الادخار ، وأن كل مياسة ترمى إلى تشديد الضرائب على الطبقات الغنية

لصالح الطبقات الفقيرة سياسة خاطئة ، وتشديد الضرائب على الدخول الكبيرة في رأى المدرسة التقليدية يضر بالاقتصاد القومى كله وبالمجتمع بأسره ، وقد كان لهذا الاتجاه أثره في السياسة الضريبية لكثير من الدول الرأسمالية حتى عهد قريب .

ولم تعلم تلك السياسة من نقد يوجه إليها حتى قبل نشر كتاب اللورد كينز في النظرية العامة ، ولكنه كان يستند إلى أساس سياسى اجتماعى ، فقد رأى الاقتصادي الألماني فاجنر في أواخر القرن الماضي فرض ضريبة نضاعدية على الدخول الكبيرة والثروات الضخمة ، واستند في ذلك إلى أسباب تتصل بالعدالة الاجتماعية ، فقال بأن الضريبة ينبغي أن تستعمل كأداة للإصلاح الاجتماعى لتقليل التفاوت الكبير الموجود في توزيع الدخول والثروات ، وأن السياسة الضريبية ينبغي أن تتجه إلى تشديد الضريبة على الدخول الكبيرة والثروات الكبيرة بواسطة السعر التضاعدى ، وتجه بوجه عام إلى تعديل النظام الضريبي حتى ينتقل العبء التكليفي من الطبقات الضعيفة اقتصاديا إلى الطبقات القوية اقتصاديا ، ولكن هذا الرأى ، الذى أثر بلا شك تأثيرا كبيرا في السياسة الضريبية لجميع الدول يستند ، كما سبق القول ، إلى أسباب سياسية اجتماعية فحسب ، وقد لقي معارضة شديدة من الأوساط المحافظة ، وحورب بدعوى أن فرض ضرائب ثقيلة على الدخول الكبيرة ، وإن كان له ما يبرره من الوجهة السياسية الاجتماعية ، إلا أنه ضار من الوجهة الاقتصادية بالادخار والاقتصاد القومى كله .

١٦٥ - وقد تكفل كينز بتفنيد رأى المدرسة التقليدية

هذا ، وأبدى من الأسباب الاقتصادية ما يبرر تشديد الضريبة على الدخول الكبيرة ، فقد لاحظ أن الدخل الكلى الحقيقي يزداد بزيادة العمالة ، وأن زيادة العمالة تترتب على زيادة الاستهلاك والاستثمار ،

ولذا فإن كل وسيلة من شأنها تعديل توزيع الدخل لصالح الطبقات التي يزداد عندها الميل إلى الاستهلاك ، من شأنها أن تساعد كثيرا في تنمية رأس المال ، وإن امتناع الطبقات الغنية عن الانفاق في الظروف الحاضرة من شأنه أن يضر بزيادة الثروة لا أن يساعد عليها كما هو الشائع .

ولهذا يجب على الدولة أن تتجسس في سياستها المالية ، وعلى الأخص في سياستها الضريبية إلى الاستيلاء على القوة الشرائية الزائدة والعاطلة وتعبئتها لصالح العام ، ويجب على الدولة أن تشدد في فرض الضرائب على الدخل الكبيرة ، وعلى الادخار الخامل ، لأن الادخار الخامل ، والقوة الشرائية العاطلة أعراض ضارة بالمجتمع ، إذ تؤدي إلى قصور الطلب الفعلي ، الأمر الذي يقف في سبيل تقدم الانتاج ويسبب بطالة ضخمة ، وتساعد السياسة الاجتماعية للضريبة في درء هذا الخطر بتعبئة القوى الاقتصادية الراكدة ، وتقليل الفروق الاجتماعية بين الطبقات في الوقت نفسه .

١٦٦ - وقد استعملت الضريبة منذ زمن بعيد لحماية الصناعة المحلية ضد المنافسة الأجنبية ، وللمحد من خروج المواد الضرورية للاستهلاك الداخلي من الدولة ، غير أن الدولة ، بدأت تستعملها على نطاق واسع منذ أواخر القرن الماضي لادراك أغراض اجتماعية ، ومنذ فترة طويلة ما بين الحربين لتحقيق أغراض اقتصادية .

استعمال الضريبة لأغراض اجتماعية :

١٦٧ - وفي مقدمة الأغراض الاجتماعية التي استعملت الضريبة لتحقيقها ، تقليل الفروق الكبيرة بين الدخل عن طريق الضريبة التصاعدية على الدخل ، برفع السعر على الشرائع العليا ، كما فعلت إنجلترا التي وصل

سعر الضريبة فيها إلى ٩٥٪ من الدخل إلى تزيد على ٦٠٠٠ جنيه سنويا ،
وقد ترتب على ذلك نقص عدد الممولين الذين يبلغ دخلهم ٦٠٠٠ جنيه فأكثر
من سبعة ملايين ممول في سنة ١٩٣٨ - ١٩٣٩ إلى ستين مولا فقط في سنة
١٩٤٤ - ١٩٤٥ .

كذلك استعملت ضريبة التركات لتقليل الفروق بين الثروات .

١٦٨ - وقد استعملت بعض الدول كإيطاليا وإنان العهد الفاشي ، والمانيا
تحت الحكم النازي الضريبة لتشجيع النسل وزيادة السكان لأغراض توسعية ،
وذلك عن طريق تخفيض الضرائب على الدخل وعلى التركات بالنسبة
للعائلات الكثيرة الأولاد . على أن هذه المزايا ليس لها أثر كبير مع أنها تكلف
الخزانة مبالغ طائلة ، وقد اقترح البعض أن تسوى ضريبة الدخل لا على أساس
دخل رب العائلة مضافا إليه عند اللزوم دخول أفرادها ممن يكتسبون ، كما
هو الحال في كثير من الدول الأوروبية ، بل على أساس مجموع هذه الدخل
مقسوما على عدد أفراد العائلة ، فإذا فرض أن مجموع دخل عائلة مكونة من
أربعة أشخاص يبلغ خمسة آلاف جنيه مثلا ، فإن الضريبة تسرى على أساس
تقسيم مجموع الدخل على أربعة شرائح كل منها تساوى ١٢٥٠ جنيه وتسرى
الضريبة على كل شريحة على حدة وليس على مجموعها وبهذا يطبق عليها سعر
منخفض ، بدلا من الأسعار المرتفعة .

وفما يتعلق بضريبة التركات تعفى التركة من الضريبة لصالح ورثة الدرجة
الأولى من الفروع أو الأصول .

أما الضرائب على الاستهلاك ، وهى عادة شديدة الوطأة على العائلات
الكثيرة العدد ، وكلما زاد عدد أفراد العائلة كلما كانت وطأتها أشد ، لكثرة

استهلاكها ، فان بعض الدول تعمل على تخفيفها إن لم يكن بطريق مباشر ، لصعوبة ذلك ، فبطريق غير مباشر بمنح إعانات تخفف من آثارها .

١٦٩ - كذلك تستعمل الضريبة لتشجيع بناء المساكن للطبقات الشعبية ، ومن هذا القبيل ما نصت عليه المادة ٢١ من القانون رقم ٢٠٦ لسنة ١٩٥١ من إعفاء المساكن الشعبية من الضريبة على العقارات المبنية لمدة خمس سنوات من بدء الانقضاء بها ، والقانون رقم ٢٦٨ لسنة ١٩٥٤ الذى استبدل برسوم التوثيق والشهر والحفظ بالنسبة للتصرفات التى تعقد بين الهيئات المنشئة للمساكن الشعبية وبين المنتفعين بها فى شأن الأراضى والمباني ، ربما شاملا قدره خمسة جنيهات . والقانون رقم ٤٢١ لسنة ١٩٥٥ الذى أبقى مساكن مدينة العمال بامبابية التى يقرر تملكها ، من الضريبة على العقارات المبنية والرسوم البلدية ورسوم الخفر لمدة خمس سنوات من تاريخ توقيع عقد التمليك . والقرار بقانون رقم ١٦٩ لسنة ١٩٦١ الذى قضى بإعفاء المساكن التى لا تزيد القيمة التجارية للغرفة فيها على ثلاثة جنيهات فى الشهر ، من ضريبة المباني وسائر الضرائب والرسوم الإضافية ، وبالإعفاء من ضريبة المباني فقط إذا زادت القيمة التجارية للغرفة على ثلاثة جنيهات ولم تتجاوز خمسة جنيهات فى الشهر ، وهذه الإعفاءات مقرررة لصالح المستأجر ، إذ نص المشرع على خفض الأجرة بمقدار الإعفاء .

استعمال الضريبة كأداة اقتصادية :

١٧٠ - فى مقدمة الأغراض الاقتصادية التى استعملت الضريبة منذ زمن بعيد لأدراكها ما سبق أن أشرنا إليه من تشجيع قيام الصناعات الوطنية وتدعيمها حتى تستطيع منافسة الصناعات الأجنبية عن طريق رفع الضرائب الجمركية على السلع الأجنبية المستوردة المماثلة لها .

وقد استعملت الضريبة أيضا لتشجيع الزراعة ، إما لزيادة المحاصيل الزراعية أو لاجتذاب طبقة من الملاك الزراعيين تدعم النظام الاجتماعي أو لتشجيع البقاء في الأرياف ، وذلك عن طريق تخفيض سعر الضريبة على الزراعة أو عدم فرض ضريبة على الاستغلال الزراعي ، أو خفض وعاء الضريبة .

١٧١ - ولما كان وجود المشروعات الصغيرة والمتوسطة يعد دعامة للنظام الاجتماعي فإن المشرع يشجع على قيامها بتخفيض الضريبة بالنسبة لها ومن هذا القبيل ما نصت عليه المادة ٤١ مكررة من القانون رقم ١٤ لسنة ١٩٣٩ من أنه إذا لم يتجاوز رأس المال الحقيقي المستثمر مائتي جنيه مصرى ولم يكن بالمشأة غير صاحبها وعامل واحد وكانت الحسابات منتظمة ولم يكن للممول أوجه نشاط أخرى فتخفض الضريبة المستحقة إلى النصف بشرط ألا يتجاوز صافي الربح السنوي مبلغ ثلاثمائة جنيه مصرى » .

كذلك يشدد بعض الدول على الشركات المساهمة للحد من نفوذها بجعل أرباحها تخضع لعدة ضرائب ، بينما يخضع المشروعات الأخرى إلى عدد أقل من الضرائب .

١٧٢ - وقد استخدمت الضرائب أخيرا للتخفيف من حدة الدورات الاقتصادية التي يتعرض لها النظام الاقتصادي الرأسمالى ، إذ من المعروف أن ذلك النظام يتميز بفترات متعاقبة من رخاء وكساد ، وتستعمل الضريبة للتخفيف من حدة فترة الرخاء عن طريق رفع أسعار الضرائب بالوجود وفرض ضرائب جديدة ، إذ يترتب على ذلك تقليل الدخول والأرباح ، وهو ما يؤدى إلى تقليل الاستهلاك والحد من زيادة الانتاج .

وفي فترة الكساد تخفض الدولة أسعار الضرائب للتخفيف من تكاليف الانتاج حتى تتمكن المشروعات من خفض أسعارها فيكثر الاستهلاك ويزداد الانتاج .

وغنى عن البيان أن الدولة لا تستعمل الضريبة وحدها لبلوغ هذا الهدف وإنما تستعملها بالإضافة إلى الوسائل الأخرى كالقروض والتفقة العامة .

١٧٣ - كذلك تستخدم الضرائب للحد من التضخم ، عن طريق امتصاص القوة الشرائية الزائدة بواسطة الضرائب ، والاحتفاظ بها وعدم إعادتها إلى التداول .

المبحث الثالث

التكييف القانوني للضريبة

١٧٤ - برر بعض العلماء الضريبة بمجملها نتيجة علاقة تعاقدية بين الدولة والفرد ، واستندوا في ذلك إلى نظرية العقد الاجتماعي التي قال بها بعض فلاسفة القرنين السابع عشر (١) والثامن عشر (٢) ، وملخصها أن الفرد تنازل عند بدء تكوين الجماعات البشرية عن جزء من حقوقه وأمواله للمجموع ، حتى يحظى بحماية القوانين ، فالضريبة في اعتقادهم نتيجة عقد ضمنى بين الدولة ورعاياها .

وقد اختلفوا في طبيعة هذا العقد فقال فريق بأنه عقد بيع خدمات أو عقد أجارة أعمال ، ورأي فريق آخر أنه عقد شركة ، وذهب فريق ثالث إلى أنه عقد تأمين .

١٧٥ - فمن قال بأنه عقد بيع خدمات أو أجارة أعمال (٣) ، رأي أن الضريبة ثمن يدفعه المكلف للدولة نظير خدمات تؤديها له . ويؤخذ على هذه

(1) Hobbes, Locke.

(2) J.J. Rousseau.

(3) Mirabeau; Théorie de l'impôt, 1766. — Proudhon; Théorie de l'impôt, 1868.

الفكرة أنها لو صحت لوجب أن تكون الخدمة متكافئة مع الضريبة وهذا يخالف الواقع ، فالذين يستفيدون مثلاً من المستشفيات الحكومية والملاجيء هم الفقراء ، وهم معفون من معظم الضرائب لفقرهم ، بينما يدفع الأغنياء تكاليف تلك الخدمات ، وهم لا يستفيدون منها كذلك يقوم الجليل الحالى بخدمة الديون العامة التى عقدتها الأجيال السابقة للاتفاق على خدمات اقتصرت فائدتها عليها .

١٧٦ - أما من قال بأن الضريبة نتيجة عقد شركة (١) فبرى أن الهيئة الاجتماعية كشركة إنتاج ، وأن تكاليف الانتاج تتكون من تكاليف خاصة يتحملها كل منتج عند مباشرة صناعته وتكاليف عامة تتحملها الجماعة التى تمثلها الدولة . وهذه التكاليف العامة تنفق للحصول على منافع مشتركة وضرورية لسير الانتاج : كالأمن العام ، وحماية الملكية ، ولتنفيذ العقود ، وإنشاء الطرق والموانى . . . وما إلى ذلك ، ويتحدد نصيب كل فرد فى هذه التكاليف (وهذا النصيب هو المعبر عنه بالضريبة فى رأيهم) بنسبة رأس ماله .

هذا التكييف أيضاً خاطيء لأنه يفترض مقدماً أن المنفعة التى تعود على الفرد نتيجة خدمات الدولة تكون بنسبة رأس ماله ، مع أنه ليس هناك ما يدل على أن ما تنفقه الدولة لحياة الأغنياء أكثر مما تنفقه لحياة الفقراء ، ولأن الانتاج وتكوين الثروات ليسا السبب الوحيد فى وجود المجتمع ، وليست الجماعة مجرد مجموعة مصالح مادية مشتركة فقط ، وإنما مصالح معنوية أيضاً ، ولا يمكن اعتبار كل نفقات الدولة تكاليف عامة للانتاج القومى .

(1) Menier ; Théorie et Application de l'impôt sur le Capital
— Thiers, De la Propriété .

١٧٧ - أما من زعم بأن الضريبة نتيجة عقد تأمين (٢) فقد اعتبرها نوعا من أفساط التأمين يدفعها الأفراد للدولة للتمتع بالأمن والطمأنينة ، فهي . جزء يدفعه الفرد من ماله ليؤمن على باقيه ، أو ليتمتع به على أكمل وجه . هذه الفكرة وأن كانت تفسر جعل الضريبة مناسبة مع أموال المكلف ومع مقدار الخدمات التي تؤديها له الدولة ، لأن قسط التأمين يتناسب مع مقدار الأموال المؤمن عليها ، إلا أنها لا تصلح أن تكون أساسا للضريبة ، لأنها لو صحت لوجب على الدولة أن تقصر وظيفتها على ضمان الأمن ولا تتعداها إلى غيرها من الوظائف ، فضلا على أن طبيعة التأمين تستلزم أن يعوض المؤمن المؤمن لمصلحة عند وقوع الخطر ، وإذا كانت الدولة تحمي المكلفين ضد الاعتداء على أشخاصهم وأموالهم ، فإنها لا تلتزم بتعويضهم عما يصيبهم من ضرر بسبب هذا الاعتداء .

١٧٨ - والمقصود أن تكيف الضريبة بأنها نتيجة علاقة تعاقدية بين الدولة والفرد تكييف خاطيء ، ولعل مساوية الحكم الاستبدادي التي كانت متفشية خلال القرن الثامن عشر هي التي جعلت كتاب ذلك العصر يصورون الضريبة في تلك الصورة ، حتى يضمنوا استعمال حصيلها في نفع المكلفين ، وإلا كانت جبايتها باطلة لانعدام سبب العقد .

١٧٩ - والواقع أن الذي يبرر الضريبة هو الضرورة من وجهة ، والتضامن الاجتماعي من جهة أخرى ، ذلك أن أهم الخدمات التي تقوم بها الدولة ، كما رأينا ، خدمات يستفيد منها المجتمع بأسره ولا يمكن تجزئتها ومعرفة درجة استفادة كل فرد من أفرادها منها حتى يمكن مطالبة بمقابل هذه الاستفادة ، يضاف إلى ذلك أن هناك خدمات تستفيد منها طبقات معينة لا تغدر على دفع

(1) Girardin; Questions Financières, 1858 — Montesquieu; Esprit des Lois .

مقابل استفادتها ، ويقتضى التضامن بين أفراد المجتمع أن يساهموا في تكاليف الخدمات العامة ، كل بقدر استطاعته ، فالضريبة طبقاً لهذه النظرية وسيلة لتوزيع الأعباء العامة على الأفراد ، وبذلك تنفي فكرة قيامها على أساس تعاقدى .

ويترب على ذلك عدة نتائج أهمها :

(١) أن الضريبة نظام قانونى ، وأن للمشرع تعديله فى أى وقت .

(٢) أن جميع أفراد المجتمع ملزمون بدفعها وطنيين كانوا أم أجانب بصرف النظر عن أية فائدة شخصية تعود عليهم من الخدمات العامة ، ولا يعنى من دفعها سوى غير القادرين .

(٣) أن نصيب كل فرد من الضريبة يتحدد بمقدرته على تحمل الأعباء العامة ، لا يقدر استفادته من الخدمات العامة .

المبحث الرابع

تطور الضريبة

١٨٠ - لم تكن الضريبة فى أول أمرها إجبارية إذا بدأت فى شكل خدمات شخصية أو هدايا (donum) يقدمها أفراد القبيلة لرئيسها ، وفى مرحلة ثانية أصبح الرئيس لا ينتظر حتى يقدم الأفراد الخدمات أو الهدايا ، ولما كان يطالبهم بها فى صورة رجاء (precarium, Bete) ثم جماعت بعد ذلك مرحلة ثالثة كان الأفراد يشعرون فيها بضرورة إعانة الحكومة على تأدية وظائفها ، فسميت بجميع أنواع الضرائب فى ذلك العصر « بالاعانة » أو « المساهمة » أو « الاشتراك » (Aid, subsidy, contribution, Steuer).

لأنها تساعد في تكملة إرادات الملك أو الأمير وهي ألفاظ لا تزال مستعملة حتى الآن كترادفات للضريبة .

وفي مرحلة تالية شعر الأفراد أنهم بتقديم المال والخدمات للحكومة يؤدون واجبا عليهم ، فأطلق على الضريبة « الواجب » (Duty) . ولا تزال هذه الكلمة تستعمل في الانجليزية للدلالة على بعض الضرائب ، وفي المرحلة الأخيرة برزت فكرة الدولة للفرد بأداء الضريبة ، فسميت في الفرنسية والانجليزية : (impôt, impost, imposition) .

الفصل الثاني

تقسيم الضرائب

ندرس في هذا الفصل في ثلاث مباحث : ١ - الضريبة الواحدة والضرائب المتعددة ، ٢ - الضريبة العينية والضريبة الشخصية ، ٣ - الضريبة المباشرة والضريبة غير المباشرة .

المبحث الأول

الضريبة الواحدة والضرائب المتعددة (١)

١٨١ - هل الأفضل أن تستمد الدولة ما يلزمها من أموال من ضريبة واحدة عامة تفرضها على ثروة كل فرد أو دخله ، أو من ضرائب متعددة تصيب كل منها مظهرا من مظاهر يساره ، فتجعل لكل نوع من أنواع الأيراد ضريبة ، تحدد لها سعرا خاصا يتلاءم وطبيعة نوع الأيراد ، وتفرض ضرائب عن الاستهلاك ، وأخرى على التركات .

يبدون أبسط نظام هو أن تفرض الدولة ضريبة واحدة عامة ، لما لئلا هذه الضريبة من مزايا بالنسبة للدولة وللمولين .

(١) الضريبة الواحدة أو المفردة أو الفذة : Impôt Unique بالفرنسية
— Single Tax بالانجليزية . تعدد الضرائب : Pluralité d'impôts بالفرنسية — و Manifold Taxes بالانجليزية .

نظام الضريبة الواحدة :

١٨٢ - فنظام الضريبة الواحدة أكثر بساطة وأقل تعقيدا ، وأقرب إلى المنطق من نظام تتعدد فيه الضرائب ، لأن الدولة مادامت تساهم في إنتاج الدخل القومي بما تقدمه من خدمات عامة ، فمن حقها أن تطالب بنصيبها في ذلك الدخل ، وأقرب طريق إلى ذلك هو أن تقتطع ذلك النصيب بتوزيعه على المكلفين مرة واحدة ، في صورة ضريبة مفردة ، لا بتوزيعه على ضرائب متعددة ، يضاف إلى ذلك أن نظام الضريبة الواحدة يبدو أنه يؤدي إلى الاقتصاد في نفقات الجباية ، وفي مضايقات رجال الخزانة للمسؤول ، فبدلا من تعدد المصالح التي تقوم بتقدير الضرائب وجبايتها ، يقتصر الأمر على مصلحة واحدة .

ونظام الضريبة المفردة يجمعه نصيب كل فرد من الأعباء العامة في ضريبة واحدة ، يبدو أنه أقلر على تحقيق العدالة من نظام الضرائب المتعددة ، لأن توحيد عبء الضريبة يجعل تكييفها طبقاً لمقدرة الممول وظروفه أمرا مستطاعا ، ويجعل نصيب كل فرد من الأعباء العامة ظاهرا ومعروفا له ولغيره مما يهتزمه على المساهمة في النشاط السيامي للدولة ، والتدقيق في اختيار نوابها ممن يوثق بمقدرتهم في مراقبة الحكومة فيما تريد انفاقه من المصروفات ، التي تؤدي زيادتها إلى زيادة نصيبه من الأعباء العامة .

هذه المزاي جعلت فئة من العلماء يدعون إلى نظام الضريبة الواحدة ، ولعل ذلك راجع إلى الامراف في فرض الضرائب المدينة ، لاسيما الضرائب غير المباشرة .

١٨٣ - وأشهر من دعا إلى الضريبة المفردة الطبيعيون (physiocrats) (١)

(١) الطبيعيون فلاسفة فرنسيون أسسوا أول مذهب اقتصادي في منتصف القرن ==

إلا أن بعض الكتاب الأسبان سبقوهم في ذلك (١) . وقد اعتبر الطبيعيون الأرض منبع كل الثروات . وقالوا بأنه لا معنى لتتبع هذه الثروات في انتقالها وإن الأجلدى فرض ضريبة مفردة على الناتج الصافي للأرض ، لأنه هو الذى تستقر عليه في النهاية كل ضريبة تفرض على دخول غير أصحاب الأراضي الزراعية .

ونظرية الطبيعيين تقوم على فرض لا سند له من الحقيقة والواقع ، هو فرض قيام المنافسة الحرة الكاملة بين غير أصحاب الأراضي الزراعية من تجار وصناع وسواهم وعدم توافرها وعدم توافرها بالنسبة لملاك الأراضي الزراعية ، لأن مساحة الأراضي الزراعية محدودة أو على الأقل مساحة الأراضي الحبيطة محدودة ، مما يؤدى في نظرهم إلى أن تكون أثمان المنتجات الصناعية قريبة من نفقات انتاجها ، وأثمان المنتجات الزراعية أعلى من نفقات انتاجها بما يساوى الربح أو اثنان الصافي . فإذا فرضت ضريبة على منتجات الصناعة اضطرت الصناعة والتجار إلى نقلها إلى غيرهم حتى تستقر في النهاية على ملاك الأراضي الزراعية الذين يتحملونها نهائيا في صورة نقص للربح الذى يستولون عليه .

وقد تأثر رجال الثورة الفرنسية إلى حد ما بآراء الطبيعيين ، فاعتبروا الضريبة العقارية الضريبة الأساسية ، وجعلوها أساس نظامهم المالى فكانت تمد الخزانة الفرنسية في عهدهم بما يقرب من نصف الإيرادات .

١٨٤ - وجاء بعد الطبيعيين كتاب دعوا إلى فرض الضريبة الواحدة

على رأس المال من أى نوع كان ، لا على الأرض وحدها . ومن هؤلاء

= الثامن عشر ، وسموا بالطبيعيين لاعتقادهم بوجود نظام طبيعى إلى يسير عليه العالم ويرتكز على دعامتين : الملكية الفردية ، والحرية الاقتصادية ، وقد اهتموا بالزراعة واعتبروا أنها وحدها التى تأتى بمنتجات صافية ، وقد كان هذا المذهب رد فعل لأراء الكتاب التجاريين الذين أهتموا بالزراعة واهتموا بالتجارة .

(١) ومن هؤلاء الكتاب الأسبان الكازاردى أرباخه Alcazar de Arriaga =

منيه ، وجيراردان (Girardin و Menier) في أواسط القرن التاسع عشر .

١٨٥ - ومن أشهر من دعا إلى الضريبة المفردة في العصر الحديث الكاتب الأمريكي « هنرى جورج » (١) ومن رأيه إلغاء الضرائب بجميع أنواعها ، والاقتصار على ضريبة واحدة تستوعب ربح الأراضي الزراعية ، على أن تزداد تلك الضريبة بازدياد الربح ، ويقول بأن الربح ناتج اجتماعي فمن العدل أن ينتفع به جميع الأفراد لا أصحاب الأراضي فقط ، إذ لا فضل لهم فيه وذلك بأن تستولى عليه الدولة لأنها هي التي تمثل الجماعة . يضاف إلى ذلك أن استيلاء الدولة على الربح يحل كثيرا من المشكلات الاجتماعية ، فهو يقلل من التباين بين الدخول الأفراد ويقضي على طبقة الملاك الزراعيين ، ويقصر حق استغلال الأرض على من يقدر على زراعتها . ثم أن إلغاء الضرائب المفروضة على التجارة والصناعة يؤدي إلى إفساح مجال العمل ، والقضاء على البطالة ، وتحسين مستوى الأجور .

١٨٦ - ويؤخذ على نظرية « هنرى جورج » أن ظاهرة الربح في العصر الحاضر لا تقتصر على الزراعة وحدها ، ولكنها توجد في الصناعة أيضا ، لعدم وجود المنافسة الحسرة الكاملة التي كان الاقتصاديون يفترضون

= الذي كتب في سنة ١٩٤٦ بالغاء كل الضرائب واستبدال ضريبة واحدة على الدخل بها ، و Centani الذي قرر في سنة ١٩٧١ ، سابقا ذلك الطبعيين ، أن الأرض وحدها هي الثروة الحقيقية ، وأنه ينبغي إلغاء جميع الضرائب غير المباشرة ، وفرض ضريبة واحدة على ناتج الأرض بدلا منها ، ومن الكتاب الفرنسيين الذين سبقوا الطبعيين في فكرة الضريبة المفردة فوبان : (Vauban) : في كتابه العشر الملكي « La Dime royale » الذي نشره في سنة ١٧٠٧ ولذنه لم يطالب بفرضها على الزراعة وحدها وإنما طالب بفرضها على جميع أنواع الدخل .

(1) Henry George; Progress and Poverty, 1897.

قيامها في الصناعة ، فاذا وافقنا هنرى جورج على آرائه فيجب أن نوافق على استيلاء الدولة على الريسع أينما وجد سواء في الزراعة أم في الصناعة أم في غيرها .

١٨٧ - وقد تطورت فكرة الضريبة الواحدة إلى فكرة الضريبة الرئيسية ، وهي أن تعتمد الدولة على ضريبة واحدة رئيسية تمددها بمعظم دخلها ، كضريبة عامة على الدخل مثلا ، وأن نستعين في باقي الدخل بضرائب ثانوية قليلة العدد ، وهذا أفضل من تشعب الضرائب وكثرتها .

١٨٨ - وقد ظل نظام الضريبة الواحدة نظاما نظريا ، لم تحاول أية دولة تطبيقه ، لأن فيه من المساواة ما يذهب بكل مزاياه الصورية .

فهو إذا كان يؤدي ، في الظاهر ، إلى الاقتصاد في نفقات الجباية للاقتصار على مصلحة واحدة للجباية . إلا أنه لابد من زيادة عدد موظفي تلك المصلحة لمراقبة إقرارات المولين : والتأكد من مطابقتها للحقائق ، الأمر الذى يترتب عليه زيادة نفقات الجباية .

والضريبة المفردة لابد أن تكون على درجة من الجسامة قد تصل إلى ثلث دخل كل فرد ، مما يزيد شعور الممول بوطأتها ، ويغريه بالتهرب من دفعها بكل الوسائل ، أو على الأقل إخفاء بعض دخله مما يؤدي إلى قلة حصيلتها في النهاية .

وهي تصبح منافية للعنالة إذا أفلح الممول في الإفلات منها ، إذ يتخلص تحلصا تاما من تحمل أي عبء من الأعباء العامة .

نظام الضرائب المتعددة :

١٨٩ - يتلافى نظام الضرائب المتعددة كثيرا من العيوب السابقة ، فهو يوزع عبء الضرائب فيقل شعور الممول بوطأة ما يدفعه ، بل قد ينحى عليه

بعض هذا العبء ، كما فى الضرائب غير المباشرة . إذ تندمج الضريبة فى الثمن فلا يشعر بها ولا تضايقه ، وهذا اعتبار نفسانى على جانب كبير من الأهمية .

ومن النادر مع تعدد الضرائب أن يفلح الممول فى الإفلات منها جميعا ، فهو إن أفلح فى التهرب من بعضها ، فلن يفلح فى التهرب من البعض الآخر .

يضاف إلى ذلك أن خطأ السلطات المالية فى نظام الضريبة المفردة يكون شديد الأثر على الممول نظرا لحسامتها . أما فى نظام الضرائب المتعددة فإن الأخطاء يصلح بعضها بعضها ، فإذا كانت الضرائب غير المباشرة أشد وطأة على الطبقات الفقيرة منها على الطبقات الغنية ، فإن الضرائب المباشرة تصلح ذلك عن طريق إعفاء الطبقات الفقيرة ، أو تخفيض سعر الضريبة بالنسبة لها .

والضرائب المتعددة أغزر إنتاجا من الضريبة المفردة ، لأن الضريبة لأن الضريبة المفردة مهما احتاطت الدولة بشأنها ، لا تصيب سوى مظهر واحد من مظاهر ثروة الأفراد ، أما الضرائب المتعددة فتمكن الدولة من الوصل إلى جميع مظاهر الثروة .

١٩٠ - والفرصة أن نظاما متعدد فيه الضرائب أفضل من نظام لا يعتمد إلا على ضريبة واحدة ، على أن التعدد لا ينبغي أن يذهب إلى حد الإفراط فى الضرائب ، وإلا أزهق الممول ، وتأثرت الحياة الاقتصادية ، وازدادت تكاليف الحماية وقلة غلة الضرائب .

المبحث الثاني

الضرائب العينية والضرائب الشخصية أو عينية الضرائب وشخصيتها

التمييز بين النوعين :

١٩١ - الضريبة العينية (١) هي التي لا تراعى في تقريرها شخصية الممول وظروفه الاقتصادية أو الاجتماعية أو العائلية ، فلا ينظر إلا إلى المادة الخاضعة للضريبة ومثالها الضرائب الجمركية ، وضرائب الاستهلاك .

أما الضريبة الشخصية (٢) فهي التي يراعى في تقريرها المركز الشخصي للممول وظروفه الاقتصادية والاجتماعية والعائلية ، ومثالها الضريبة العامة على الأيراد .

وكل من الضريبتين تقع على الأموال ، ولكن بينما تقسح الضريبة العينية على الأموال دون اعتبار للممول ، تقع الضريبة الشخصية على الأموال مع مراعاة ظروف الممول .

وبعض الضرائب عينية بطبيعتها كالضرائب الجمركية (على المسجابر مثلا) ، والبعض الآخر شخصية بطبيعتها كالضريبة العامة على الأيراد .

(١) الضريبة العينية : Impôt réel عينية الضريبة : Réalité de l'impôt
(٢) الضريبة الشخصية : Impôt personnel شخصية الضريبة : Personnalité
de l'impôt:

وهناك ضرائب تسمح طبيعتها بمجملها عينية أو شخصية أو نصف شخصية (١) أي تراعى فيها بعض ظروف الممول لا كلها ، كالضريبة على الأرباح التجارية والصناعية .

ولكل من الضرائب العينية والشخصية مزايا وعيوب .

مزايا وعيوب الضريبة العينية :

١٩٢ - للضريبة العينية مزايا بالنسبة للممول وأخرى بالنسبة للإدارة المالية .

فن مزاياها بالنسبة للممول : إبعاد تصف الإدارة عنه ، وعدم مضايقته بوسائل التقدير والمعاينة ، والتدخل في شئونه ، أو تكليفه بواجبات والتزامات مرهقة ، كتقديم إقرارات أو تبليغات .

وأن حياها يخفف على الممول الجهد الذي يحصل من مال معين على إيراد أكبر مما يحصل عليه غيره من نفس ذلك المال . فالأرض الواحدة تقرر عليها ضريبة لا تتغير بتغير الممول ، فكل نشاط للممول يترتب عليه زيادة في إيراد الأرض يخفف من عبء الضريبة عليه .

وأهم مزاياها بالنسبة للإدارة المالية : بساطتها وسهولة تطبيقها ، وعدم احتياجها إلى أداة ذات كفاءة كبرى .

أما عيوبها بالنسبة للممول : فمنها أنها تتجاهل مقدرته التكاليفية ، فتعامل الممولين معاملة واحدة على اختلاف ظروفهم ، مما يؤدي في الحقيقة إلى عدم المساواة بينهم ، وأنها تصيب بعثها الأشياء الظاهرة التي لا يتسنى إخفاؤها كالعقارات ، وأنها تخفض القيمة الرأسمالية للإادة الخاضعة للضريبة إذا زيد سعرها ، وترفعها إذا خفض سعرها .

(١) ضريبة نصف شخصية : Impôt semi-personnel .

وأهم عيوبها بالنسبة للخزانة العامة : عدم مرونتها ، فالمشروع بحجمه عن تغيير سعرها لما في ذلك من التأثير على القيمة الرأسمالية للمادة الخاضعة للضريبة .

مزايا وعيوب الضريبة الشخصية :

١٩٣ - أهم ميزة للضريبة الشخصية هي أنها تتمشى مع ظروف الممول ومقدرته التكليفية ، وتتفق والفكرة الحديثة للعدالة المالية ، وإنها أكثر مرونة من الضريبة العينية . ولكن لها بجانب ذلك بعض العيوب كضريبة المكلف بمطالبته بتقديم إقرارات وتبليغات ، وتدخل الإدارة في شئونه بوسائل التقدير والمعاينة والمراقبة ، كما أنها قد تؤدي إلى إرهاب بعض الممولين أو محاباة البعض الآخر ، لاتساع مجال التقدير المتروك للقائمين بتطبيق الضرائب الشخصية . ولهذا يتطلب تطبيق الضرائب الشخصية أداة مالية على جانب كبير من الاستقلال والكفاءة ، حتى يمكنها تلافى العيوب المذكورة وحتى يكون في استطاعتها تعرف ظروف الممول الاقتصادية والشخصية وتقديرها .

مجال تطبيق كل من النوعين :

١٩٤ - الضريبة العينية تلائم الدول الأقل تقدماً من الوجهة الاقتصادية لعدة أسباب أهمها : أن الثروات والنخول في تلك الدول لا تتفاوت تفاوتاً كبيراً ، والنفقات العامة فيها ليست كبيرة ، والإدارة المالية كفاءتها محدودة . أما الضريبة الشخصية فتلائم الدول المتقدمة اقتصادياً ، إذ تعظم فيها ثروات بعض الأشخاص ودخولهم ، وتزداد مقدرتهم على المساهمة في تحمل الأعباء العامة ، كما أن نفقاتها العامة كبيرة ، يضاف إلى ذلك ازدياد كفاءة إدارتها المالية .

١٩٥ - ويرى البعض أن أفضل طريق يسلكه المشرع ، حيث تتعدد مصادر الدخل بالنسبة للممول الواحد ، هو ألا يقتصر على حشد النوعين بل يمزج بينهما : يفرض ضريبة شخصية على الأيراد العام تحقق العدالة المالية من المولين ، وتكون مرونتها كبيرة تسمح بزيادة سعرها وانقاصه متى استدعت الظروف ذلك ، وبجانب هذه الضريبة الشخصية يفرض عدة ضرائب عينية يجعل اسعارها معتدلة ، ويلتخط عليها بعض عناصر شخصية الضريبة كالخصم للديون والأعباء العائلية .

وسائل تحقيق شخصية الضريبة :

تتحقق شخصية الضريبة بعدة وسائل أهمها :

(١) إعفاء المداوون والموزم للمعيشة :

١٩٦ - وسائل تحقيق شخصية الضريبة ، إعفاء الحشد الأدنى للدخل اللازم للمعيشة ، أو خصم جزء من المادة التي تقع عليها الضريبة وتطبيقها على الباقي . ويختلف هذا الحد باختلاف البلاد والأزمنة ، ويتوقف على مستوى معيشة الشعب ، وعلى القوة الشرائية للنقود ، وعلى حاجة الدولة المالية .

ومن المتفق عليه في جميع الدول وجوب إعفاء الحشد الأدنى للمعيشة ، لأن تحميل الأفراد الذين يعيشون معيشة الكفاف بالضريبة يؤدي إلى تقليل غداؤهم مما يترتب عليه زيادة تعرضهم للأمراض وضعف مقاومتهم لها ، فتتعرض حياتهم للخطر ، وهذا يستتبع زيادة ما تنفقه الدولة لحمايتهم ، فكان زيادة إيراداتها من الضرائب على الدخول الدنيا يترتب عليها زيادة نفقاتها ، يضاف إلى ذلك أن جباية الضريبة على تلك الدخول تكلف الدولة نفقات تستنفد جانباً كبيراً من حصيلها .

على أن بعض الكتاب يعترض على إعفاء الدخول الصغيرة ، بحجة أنها تكون غالبية الدخول ، وأن إعفاءها يؤدي إلى تقليل حصيللة الضريبة ، أو إلقاء عبئها على أصحاب الدخول المتوسطة والكبيرة ، وأن خطر ذلك يظهر في الدول الديمقراطية حيث يتمتع الأفراد بحق التصويت العام ، فقد يعمد ممثلوا الطبقات المعفاة في المجالس النيابية إلى توجيه الحكومة إلى الاكثار من المنفقات التي تفيد طبقاتهم بينما يقع عبئها على عاتق الطبقات الأخرى .

وقد أخذ المشرع المصري بقاعدة إعفاء الحد الأدنى للدخل بالنسبة للضريبة على الأرباح التجارية والصناعية ، والضريبة على أرباح المهن الحرة ، والضريبة على المرتبات والضريبة العامة على الإيراد .

(٢) مراعاة المركز العائلي للممول :

١٩٧ - يكون إما بخصم جزء من الإيراد وعدم تطبيق الضريبة عليه (١) أو بتخفيض الضريبة بنسبة معينة تختلف باختلاف عدد الأولاد الذين يعولهم الممول (٢) وذلك لأنه كلما زادت الأعباء العائلية على الممول كلما قل ما يتبقى من دخله لدفع الضرائب .

(١) كأن يضم خمسون جنيناً عن زوجة المول وعن كل ولد من أولاده ، فإذا كان دخل المول ٤٠٠ جنيه مثلاً ، وكان لديه زوجة وثلاثة أولاد فإنه يعفى من ٢٠٠ جنيه ، وتسرى الضريبة على الباقي وهو ٢٠٠ جنيه .

(٢) فإذا كان سعر الضريبة ٠.١٤٪ والتخفيض ١٪ للزوجة ولكل ولد من الأولاد ، وكان لدى المول زوجة وثلاثة أولاد ، فإن السعر الذي يسرى عليه هو ١٤ - (٤ × ١) = ١٠٪ ، فإذا كان دخله ٤٠٠ جنيه فإنه يدفع ٤٠ جنيه ضريبة ، بينما لو كان غير متزوج وليس لديه أولاد لدفع ٥٠٠ جنيه .

وهناك طريقة أخرى هي أن يقسم مجموع الإيراد على عدد أفراد العائلة وتسرى الضريبة على كل جزء على حدة ، فإذا كان صافي الإيراد ٨٠٠٠ جنيه ودد أفراد العائلة أربعة . سرت الضريبة على أربعة أجزءاء كل منها مقداره ٢٠٠٠ جنيه (٨٠٠٠ ÷ ٤) ، بدلاً من أن تسرى على ٨٠٠٠ جنيه مرة واحدة ، ويتحقق التخفيف هنا إذا كانت الضريبة تصاعدية ، وهناك طرق أخرى لتخفيض غير ما ذكرناه .

وقد تتخذ مراعاة المركز العائلي للممول شكلاً آخر ، كزيادة الضريبة على من ليست لديه أعباء عائلية كالأعزب أو المتزوج الذى ليس لديه أولاد .

وقد أخذ المشرع المصرى بقاعدة الخصم للأعباء العائلية بالنسبة للضرائب السابق ذكرها .

على أن المشرع قد لا يقصد من الخصم للأعباء العائلية تحقيق شخصية الضريبة ، وإنما قد يقصد منه أغراضاً أخرى كتشجيع النسل مثلاً .

(٣) معمم فوائد الديون والضرائب :

١٩٨ - تقتضى شخصية الضريبة ألا تسرى إلا على الدخل الصافى الذى يستطيع الممول التصرف فيه ، وبناء على ذلك ينبغى أن تخصم فوائد الديون التى على الممول ، فإذا كان الدين مرتبطاً بدخل معين كالربح التجارى أو الصناعى خصمت الفوائد من ذلك الدخل . أما الديون التى لا ترتبط بدخل معين فحمل خصم فوائدها هو مجموع دخل الممول ، وقد طبق المشرع المصرى تلك القاعدة بالنسبة للضريبة على الأرباح التجارية والصناعية ، والضريبة على أرباح المهن الحرة والضريبة العامة على الأيراد .

كذلك ينبغى خصم ما دفعه الممول من ضرائب مباشرة على فروع الدخل وهذا ما فعله المشرع المصرى بالنسبة للضريبة العامة على الأيراد أيضاً .

(٤) التمييز بين الدخول :

١٩٩ - يقصد بالتمييز بين الدخول (Discrimination) اختلاف معاملتها بالنسبة للضرائب باختلاف مصدر كل منها . ومصدر الدخل إما أن يكون العمل أو رأس المال أو العمل ورأس المال معاً (وهو ما يسمى بالدخل المختلط) . وقد جرى المشرع حتى الآن على إثثار دخل العمل بالرعاية ،

بتخفيض سعر الضريبة عليه نظرا لتعرضه للانقطاع أو للنقصان إذا أصاب صاحبه مرض أو بطلالة ، أو تقدمت به السن ، يضاف إلى ذلك أن الذي يعتمد في معاشه على عمله مضطرب إلى إختيار بعض دخله احتياطا للمستقبل ، مما يجعل مقدراته على تحمل الضريبة أقل من مقدرة صاحب دخل رأس المال لأنه دخل شبه دائم . على أن تغير الأحوال يجعل هذا التمييز محل نظر إذ أن دخل العمل يحاط الآن في معظم الدول بضمانات متزايدة ، كالتأمينات الاجتماعية ضد البطالة والمرض والشيخوخة ، بينما يتعرض دخل رأس المال لأخطار الأزمات والحروب التي قد تضعف من قوته الشرائية بتأثير انخفاض قيمة النقود . أو تعصف بمصدر الدخل نفسه كما حدث في ألمانيا بعد الحرب العالمية الأولى .

ويكون التمييز عادة بتغيير سعر الضريبة على الدخل المختلفة ، إذا كانت هناك ضرائب على فروع الدخل ، فيجعل سعر الضريبة على دخل رأس المال أعلى منه على دخل العمل ، وسعرها على الدخل المختلط وسطا بينهما .

وقد يميز المشرع بين الأنواع المختلفة لدخول رأس المال ، أو لدخول العمل كأن يجعل سعر الضريبة على دخل الأراضي الزراعية أعلى من سعرها على دخل المباني ، أو يجعل سعر الضريبة على أجور عمال اليومية أقل من سعرها على مرتبات الموظفين كما فعل المشرع المصري .

ويمكن لإجراء التمييز بالنسبة للضريبة العامة على الإيراد عن طريق خصم مبلغ معين من الدخل المراد خصه بالرعاية قبل ضمه لباقي الدخل لتكوين الدخل العام ، كما فعلت إنجلترا بالنسبة لدخل العمل . أو عن طريق فرض ضريبة تكيلية على الدخل المراد التشديد عليه كما فعلت ألمانيا بالنسبة لدخل رأس المال . وكما فعلت مصر بالنسبة لإيراد الأسهم والسندات ، إذ فرض

عليه المشرع ، إلى جانب الضريبة على إيراد رؤوس الأموال المنقولة ، رسم دمج على قيمة الأسهم والسندات وحصص التأسيس (١) .

والمقصود من التمييز في الأحوال السابقة أن يكون عنصرا من عناصر تحقيق شخصية الضريبة ، على أن المشرع قد يقصد منه غير ذلك ، كما لو رفع سعر الضريبة على أرباح المشروعات الكبيرة لتشجيع المشروعات الصغيرة والمتوسطة ، وحمايتها من خطر منافسة المشروعات الكبيرة لها ، لأن وجود المشروعات الصغيرة والمتوسطة يعد سببا من أسباب الاستقرار والسلام في المجتمع (٢) .

(٥) نصائح الضريبة :

٢٠٠ - من وسائل تحقيق الشخصية أن يرفع سعر الضريبة كلما زادت المادة الخاضعة لها وهو ما يعرف بالتصاعد وستلوه فيها بعد .

شخصية وعقبة الضرائب في مصر

٢٠١ - أصبح نظام الضرائب المصري بعد فرض الضريبة العامة على الأيراد بالقانون رقم ٩٩ لسنة ١٩٤٩ يمزج بين نوعي الضريبة .

(١) الفصل الثالث من الجدول رقم ٢ الملحق بالقانون رقم ٢٢٤ لسنة ١٩٥١ بقرار رسم دمج .

(٢) ومن هذا القبيل إلى حد ما ، ما نصت عليه المادة ٤١ مكررة من القانون رقم ٤١ لسنة ١٩٣٩ ، المضافة بمقتضى القانون رقم ١٤٦ لسنة ١٩٥٠ من أنه إذا لم يتجاوز رأس المال المحققى المستثمر مائتى جنيه ولم يكن بالشأ غير صاحبها وعادل واحدا وكانت الحسابات منتظمة ولم يكن للممول أوجه نشاط أخرى فتخفف الضريبة المستحقة إلى النصف بشرط ألا يتجاوز صافي الربح السنوى مبلغ ثلاثمائة جنيه مصرية . وقد قصد المشرع من هذا النص أيضا التشجيع على إرساء حسابات منتظمة .

الضريبة العامة على الايراد شخصية ، إذ قضت بإعفاء الدخل الصغير ، وبالخصم للأعباء العائلية ، ويخصم فوائد الديون والضرائب وبعض الأعباء الأخرى ، كما جعل سعرها تصاعديا .

أما الضريبة على الأراضى الزراعية والضريبة على العقارات المبنية فكلتاها عينية ، على أن المشرع أخذ بمبدأ شخصية إلى حد ما بما أدخله من التخفيف لصالح صغار الملاك .

والضريبة على ايراد رؤوس الأموال المنقولة عينية إذ تسرى على الايراد الاجالى دون أى خصم ، وسعرها نسبي ؛

أما الضريبة على الأرباح التجارية والصناعية وكذا الضريبة على أرباح المهن غير التجارية فشخصيتان إلى حد ما ، إذ تسريان على صافى الايراد ، كما يسمح بخصم حد أدنى للمعيشة ، وآخر للأعباء العائلية ، على أن سعر أولاهما نسبي ، أما الثانية فقد كان سعرها نسبي ولكنه أصبح الآن تصاعديا .

والضريبة على المرتبات والأجور شخصية إلى حد ما أيضا ، إذ يسمح بخصم حد أدنى للمعيشة ، وآخر للأعباء العائلية ، وسعرها تصاعدى ، ولكن لا يسمح بخصم شئ من نظير المصاريف التى يتكبدها الموظف أو الأجير بسبب عمله .

والضريبة على التركات ورسم الأبلولة على التركات لها طابع شخصي ، إذ هما إعفاءات وسعرهما تصاعلى .

أما الضرائب على الاستهلاك وعلى التداول فعينية .

المبحث الثالث

الضرائب المباشرة والضرائب غير المباشرة

تعريف كل من النوعين ومعياري التفرقة بينهما :

يقسم كتاب المالية العامة الضرائب إلى ضرائب مباشرة (١) وضرائب غير مباشرة (٢) ولكنهم لا يتفقون على تعريف واحد لكل من هذين النوعين ، ولا على معيار واحد للتفرقة بينهما ، وندرس فيما يلي أهم تلك المعايير .

(١) معيار طريقة الجباية :

٢٠٢ - تعتبر الإدارة المالية في بعض الدول كفرنسا وبلجيكا الضريبة ^١مباشرة إذا كانت تجبي بواسطة جداول اسمية أو أيراد بين فيها اسم المكلف والمال الخاضع للضريبة ، ومبلغ الضريبة ، وذلك لأنهما تقوم على علاقات أساسية ودائمة بين المكلف والخزانة العامة . أما الضرائب غير المباشرة فهي التي لا تجبي بهذه الطريقة ، لأنها تقوم على علاقات عرضية مؤقتة بين الممول والخزانة العامة ، كاجتياز السلعة حدود الدولة .

هذا المعيار وإن كان صحيحا في أكثر الأحوال ، لأن المكلف في الضرائب المباشرة يكون معروفا للإدارة المالية قبل التحصيل تتسنى جباية الضريبة منه بتكليف يخاطب فيه باسمه ، بينما المكلف في الضرائب غير المباشرة لا يعرف إلا وقت التحصيل ، لأنها تجبي بمناسبة بعض الوقائع والتصرفات التي لا يمكن أن تعرفها الإدارة مقدما . إلا أنه غير صحيح في أحوال أخرى ، فالضريبة على دخل الأسهم والسندات مثلا تتعذر جبايتها

(1) Impôts directs.

(2) Impôts indirects.

بواسطة جداول اسمية نظرا لوجود أسهم لحاملها ، ومع ذلك لا يمكن اعتبارها من الضرائب غير المباشرة لأنها ضريبة على الدخل مثل باقي الضرائب الأخرى على الدخل .

يضاف إلى هذا ، أن جباية الضريبة بواسطة جداول اسمية أو بغير ذلك مسألة في يد المشرع بالنسبة لكثير من الضرائب ، ولا يمكن ، من ناحية علم المالية العامة ترك أمر التفرقة بين نوعي الضريبة ، وهي تفرقة علمية ، لارادة المشرع ، إن شاء قرر جبايتها بواسطة جداول إسمية فجعلها ضريبة مباشرة ، وإن شاء قرر جبايتها بغير جداول إسمية فجعلها ضريبة غير مباشرة .

(ب) معيار نقل عبء الضريبة :

٢٠٣ - يرى فريق من العلماء وبخاصة القلماء (١) أن الضريبة المباشرة هي التي تستقر على دافعها ولا يتمكن من نقلها إلى غيره ، ومثالها الضريبة العامة على الأيراد ، وأن الضريبة غير المباشرة هي التي يستطيع دافعها نقل عبئها إلى غيره ، ومثلها الضريبة الجمركية ، ففي الضرائب المباشرة لا يوجد وسيط بين الخزانة والمكلف ، على العكس من الضرائب غير المباشرة إذ لا يصل المشرع إلى الممول إلا عن طريق وسيط أو أكثر .

وأهم ما يعترض به على هذا المعيار أن ظاهرة نقل عبء الضريبة لا تصلح أساسا للتفرقة بين الضرائب المباشرة والضرائب غير المباشرة ، لأن تحققها يتوقف - كما سنرى فيما بعد - على تفاعل عدة عوامل اقتصادية ،

(١) جون ستياوزت جيل ، لروابوليه ، راو ، فاجنر من القلماء ، ولوجارو ، ارستاج سمث ، هوتري من المحدثين ، وأولى من أخذ بهذا المعيار الطبيعيون .

فالضريبة نفسها قد ينتقل عبؤها إلى غير دافعها أحيانا ولا ينتقل أحيانا أخرى ، مثال ذلك الضريبة الجمركية : يتحمل عبأها المستورد الذى دفعها أو ينقله إلى من يبيع له السلعة التى استوردها ، أو يتحمل بعض العبء وينقل البعض الآخر ، تبعاً لظروف طلب تلك السلعة وظروف عرضها ، فكان الضريبة الجمركية تعتبر ، طبقاً لهذا المعيار ، مباشرة أحيانا وغير مباشرة أحيانا أخرى ، تبعاً لما إذا كانت قد استقرت على دافعها أو انتقلت إلى غيره ، وإذا تحمل دافع الضريبة بعضها ونقل البعض الآخر إلى من يتعامل معه ، فلا يستطيع وصف الضريبة بأنها مباشرة أو غير مباشرة . وإذا فرض أن شخصاً استورد سلعة لاستعماله الخاص ودفع عنها الضريبة الجمركية فهل تعتبر الضريبة مباشرة أو غير مباشرة ؟ لو اتخذنا نقل عبء الضريبة معياراً للتفرقة بين النوعين لوجب فى هذه الحالة اعتبار الضريبة الجمركية ضريبة مباشرة بما أن دافعها لم ينقلها إلى غيره ، من هذا يتضح أن نقل عبء الضريبة لا يصلح معياراً للتفرقة بين النوعين لأنه معيار غير ثابت .

(ج) معيار ثبات المادة القاضية للضريبة : (١)

٣٠٤ - الضريبة المباشرة طبقاً لهذا المعيار هى التى تفرض على عناصر تتميز بقدر معين من الثبات والاستمرار لدى المكلف ، كالوجود بالنسبة لضريبة الروتوس ، والملكية بالنسبة للضرائب العقارية والضرائب على دخل رعويس الأموال المنقولة ، وممارسة المهنة بالنسبة لضريبة الأرباح التجارية والصناعية والضريبة على الأرباح غير التجارية ، والعمل بالنسبة للضريبة على المراتب والأجور .

(١) أول من أخذ بهذا المعيار Foville فى مقاله بجريدة Economiste français بتاريخ ١ - ١٨٨٣ ، ثم أخذ به Stourm فى كتابه Systèmes généraux d'impôts .

أما الضريبة غير المباشرة فتفرض على أفعال عرضية أو تصرفات متقطعة يقوم بها المكلف كإتفاق اللخل .

ويؤدى هذا المعيار إلى اعتبار الضرائب على الثروة والضرائب على اللخل ضرائب مباشرة والضرائب على الاستهلاك وعلى التداول ضرائب غير مباشرة .

ويمكن الاعتماد على هذا المعيار ولو أنه لا يخلو من نقد ، إذ لا يستقيم مع بعض أنواع الضرائب كضريبة التركات ، هل تعتبر ضريبة على الثروة فتكون ضريبة مباشرة ، أو تعتبر ضريبة على انتقال الثروة فتكون ضريبة غير مباشرة ؟ يعتبرها بعض الكتاب ضريبة مباشرة على رأس المال إذا كان سعرها مرتفعا يجعلها تقتطع جزءا كبيرا من التركة ، وضريبة غير مباشرة على انتقال الثروة إذا لم يكن سعرها مرتفعا ، أى أنه يجعل من ارتفاع السعر وانخفاضه ، وهو مسألة نسبية ، معيارا للتفرقة بين النوعين .

يتضح من ذلك مدى صعوبة الاعتماد إلى معيار ثابت للتفرقة بين نوعى الضرائب المباشرة وغير المباشرة ، مما جعل بعض العلماء يتركون هذا التقسيم ويصنعون تقسيدا آخر بدلا عنه هو تقسيم الضرائب إلى :

(أ) ضرائب على الثروة واللخل .

(ب) ضرائب على التداول والاستهلاك .

ومع ذلك فتقسم الضرائب إلى ضرائب مباشرة وضرائب غير مباشرة تأخذ به كثير من الدول فى نظام ضرائبها ، كإنجلترا وبلجيكا وفرنسا ومصر ، ويمكننا الاعتماد فى التفرقة بين النوعين على المعيار الأخير ، وهو معيار ثبات المادة الخاضعة للضريبة كما سبق أن قلنا .

مزاياء عيوب كل من النوعين :

لكل من الضرائب المباشرة والضرائب غير المباشرة مزايا وعيوب نستعرض أهمها فيما يلي :

مزاياء وعيوب الضرائب المباشرة :

٢٠٥ - للضرائب المباشرة عدة مزايا أهمها :

(١) أنها أثبتت مصداقية من الضرائب غير المباشرة ، لأن الضرائب المباشرة تقع على مراكز مالية قائمة على عناصر ليست سريعة التغير نسبيا ، أما الضرائب غير المباشرة فحصيلتها تتغير بتغير الاستهلاك والمبادلات فتزداد في أوقات الانتماش وتقل في أوقات الكساد .

وتتمثل ميزة الضرائب المباشرة من هذه الناحية بأنه يمكن الاعتماد عليها إلى حد كبير عند تقدير الإيرادات العامة في ميزانية الدولة ، على أنه يلاحظ أن بعض الضرائب المباشرة كضريبة الأطيان أثبتت حصيلة من بعض الآخسر كالضريبة على الأرباح التجارية والصناعية ، وهذه الأخيرة سريعة التأثير بالأزمات ، والواقع أن مدى ثبات الحصيلة يتوقف إلى حد كبير على التنظيم الفني للضريبة ، وبخاصة على طريقة تقدير المادة الخاضعة لها .

(٢) الضرائب المباشرة أكثر تحقيقا للعدالة في توزيع الأعباء المالية من الضرائب غير المباشرة ، إذ يمكن بالنسبة للضرائب المباشرة مراعاة مقدرة المكلفين على الدفع ، وتدرج سعرها حسب تفاوتهم في الغنى ، على العكس من الضرائب غير المباشرة التي يصعب تحقيق العدالة فيها . لأنها تفرض على أفعال وتصرفات لا يمكن التمييز فيها بين غنى وفقير . ولذا فإن عبأها يكون

أمد وطأة على ذوى الدخول الصغيرة منه على ذوى الدخول الكبيرة ، وبخاصة إذا فرضت على مواد الاستهلاك الشائعة الاستعمال ، وهى تفرض عادة على تلك المواد ، لأن الضرائب عليها أن تأتى بإيراد كبير . على أن الدولة تعمل على تحقيق شيء من العدالة بالنسبة للضرائب غير المباشرة ، بأن تجعل سعرها على السلع التى يستهلكها الأغنياء كالكاليات أعلى من سعرها على السلع التى تستهلكها عامة الشعب .

(٣) الضرائب المباشرة **تسعر الأفراد بأنهم يساهمون** فى تحمل الأعباء المالية للدولة ، ولهذا الشعور فائدته لأنه يحفزهم على الاشتراك فى النشاط السياسى للدولة . ويجعلهم يدققون فى اختيار نوابهم للمجالس النيابية ، ممن يوثق بكفاءتهم فى مراقبة الحكومة فى سياستها المالية ، لأن الترانسى فى ذلك يؤدى إلى زيادة أعباء الضرائب عليهم .

ويقول بعض المدافعين عن الضرائب المباشرة إنها تمتاز أيضا بأن نفقات تحصيلها أقل من نفقات تحصيل الضرائب غير المباشرة ، وأنها أقل مضايقة للصناعة والتجارة منها . ولكن هذا القول لا ينطبق على جميع الضرائب المباشرة . فالضريبة الجمركية مثلا ، وهى ضريبة غير مباشرة ، أكثر اقتصادا فى نفقاتها من ضريبة الأراضى وهى ضريبة مباشرة ، وهى أيضا أقل مضايقة من الضريبة على الأرباح التجارية والصناعية وهى ضريبة مباشرة .

٢٠٦ - أما أهم عيوب الضرائب المباشرة فهو شعور الفرد بعبئها ، مما يجعله على محاولة التهرب منها وبخاصة إذا كان سعرها مرتفعا .

مزايا وعيوب الضرائب غير المباشرة:

٢٠٧ - أهم ما تمتاز به الضرائب غير المباشرة ما يأتى :

(١) أنها أكثر اتجاهاً من الضرائب المباشرة ، ويرجع ذلك إلى عدة أسباب منها : أن الممول لا يشعر بها ولا تضايقه ، لأنها تندمج في ثمن السلعة أو الخدمة التي يشتريها ، ولذا فهو لا يحاول التهرب منها بخلاف الضرائب المباشرة إذ يشعر الممول بوطأتها ، وبخاصة إذا كان سعرها مرتفعاً ، ولذلك فهي أكثر تعرضاً للتهرب منها من الضرائب غير المباشرة .

يضاف إلى ذلك أن الضرائب غير المباشرة تصيب جميع المكلفين حتى ذوى الدخل الصغير منهم وبخاصة إذا كانت على الاستهلاك ، أما الضرائب المباشرة فيعني منها عادة ذوى الدخل الصغيرة .

هذا فضلاً عن اتساع نطاق الضرائب غير المباشرة إذ يشمل الإنتاج والاستهلاك والمعاملات . وكلما تقدم المجتمع في المدنية كلما كثر الاستهلاك ونشطت المبادلات ، وازداد إنفاق الأفسراد على السلع نصف الكالية ، والمشروبات الروحية والشاي والسجائر والسيارة ، وازدادت بالتالى حصيلة الضرائب غير المباشرة .

(٢) الضرائب غير المباشرة أكثر مرونة من الضرائب المباشرة ، فيمكن أن يرفع المشرع سعرها قليلاً حتى تزداد غلتها ، وحتى دون حاجة إلى رفع سعرها فإن الاتفاق والاستهلاك يزدادان وكما تزداد الصادرات والواردات في أوقات الانتعاش ، وتقل في أوقات الكساد ، ويترتب على ذلك ازدياد حصيلة الضرائب غير المباشرة في أوقات الانتعاش ، وانكماشها في أوقات الكساد ، بينما تظل حصيلة بعض الضرائب المباشرة كضريبة الأطنان ، ثابتة ، ولذا يصبح من الضروري مراجعة تقديراتها من وقت لآخر .

وليس معنى ذلك أن الضرائب المباشرة عديمة المرونة ، لأن حصيلتها هي الأخرى تتغير بتغير الدخل القومي ، ولكن المرونة أكثر وضوحاً في الضرائب غير المباشرة منها في الضرائب المباشرة .

(٣) أن **هضم الإعياء** في الضرائب غير المباشرة أقل وضوحا منه في الضرائب المباشرة ، مما يدع للممول شيئا من الاختيار النسبي في دفع الضرائب غير المباشرة ، إذ يستطيع أن ينقص ما يدفعه من الضريبة بانقاص الكميات التي يستهلكها من السلع والخدمات المقروضة عليها الضريبة أو باستهلاك سلع أخرى مفروضة عليها ضريبة أقل سعرا .

(٤) وتمتاز الضرائب غير المباشرة أيضا بأنها تمد الخزائن العامة بالإيراد بسرعة وباستمرار ومنذ بداية السنة ، على العكس من الضرائب المباشرة التي تتأخر بجبايتها عادة .

(٥) وللضرائب غير المباشرة ميزة أخرى على الضرائب المباشرة تتمثل في أوقات **توفر قيمه المقنونة** وترجع إلى أن الفترة التي تنقضي ما بين ربط الضريبة وتحويلها أقصر عادة في الضرائب غير المباشرة منها في الضرائب المباشرة ، مما يترتب عليه أن تكون القيمة الحقيقية للمبلغ المتحصل فعلا من الضريبة قريبة من القيمة الحقيقية للمبلغ المقدر لمحصيلة :

٢٠٨ - أما أهم **عيوب** الضرائب غير المباشرة فهي أنها أشد وطأة على ذوي الدخول الصغيرة والمتوسطة منها على ذوي الدخول الكبيرة ، مما يجعلها تناسب تناسباً عكسياً مع مقدرة المكلفين ، وبخاصة إذا فرضت على المواد الشائعة الاستعمال .

ويأخذ عليها بعض الكتاب أيضا كثرة نفقات جبايتها ، ومضايقتها للصناعة والتجارة لما تسندعيه من فرض رقابة شديدة على الصناع والتجار .

وقد سبق أن أشرنا إلى أن الدولة تعمل عادة على تحقيق شيء من العدالة بالنسبة للضرائب غير المباشرة ، يجعل سعرها على السلع التي يستهلكها الأغنياء أعلى من سعرها على السلع التي يستهلكها ذوو الدخل المحدود .

أما عن كثرة نفقات الجباية ، ومضايقات التجارة والصناعة ، فترجع في الواقع إلى التنظيم الفنى للضريبة أكثر من رجوعها إلى نوع الضريبة .

ملائمة الضرائب المباشرة والضرائب غير المباشرة في المنظومة الضريبية

٢٠٩ - يتضح مما سبق أن من الصعب تفضيل أحد النوعين على الآخر ، وما دمتنا قد ارتضينا نظاما تتعدد فيه الضرائب ، فإن من المستطاع الجمع بين النوعين حتى تصبح مزايا أحدهما حيوب الآخر :

وتعتمد معظم الدول في نظام ضرائبها على النوعين معا ، إذ يؤدي ذلك إلى ضمان موارد الدولة ، وتحقيق العدالة بين المكلفين ، ولوقام النظام المالى على الضرائب المباشرة وحدها لتفاوتت أعباء المكلفين تفاوتاً كبيراً لاختلاف أنواع الثروات والدخول ، وصعوبة تقدير بعضها مما يؤدي إلى اختلاف استجابتها للضريبة ، فالدخلون الصناعية والتجارية ، ودخول المهن الحرة ، وفوائد الديون يسهل إغلاتها من الضريبة ، لسهولة إخفائها ، وصعوبة محليدها ، بينما يصعب إغلات دخول رؤوس الأموال الثابتة من الضريبة ، كذلك لو اقتصر النظام الضريبي على الضرائب المباشرة وحدها ، لما ساهم أصحاب الدخل الصغير بشيء في الأعباء العامة ، لأنهم ينفون عادة من تلك الضرائب لضآلة دخولهم .

وإذا اقتصر النظام المالى على الضرائب غير المباشرة وحدها ، فتفاوتت أعباء المكلفين كثيرا لاختلاف الاستهلاك ، واشتد العبء على الطبقات الفقيرة ولذا فإن وجود الضرائب المباشرة إلى بجانب الضرائب غير المباشرة يصبح ما يقع من غبن على بعض الطبقات ويحقق قسطا أكبر من العدالة بين المكلفين .

٢١٠ - ووجود النوعين معا من جهة أخرى ضرورى لتطبيق السياسات الاقتصادية للدولة ، فالضرائب غير المباشرة تستخدم للحد من ارتفاع الأسعار

في فترات التضخم يفضل التخفيض السريع في حجم الاستهلاك ، كما تستطيع الدول المتخلفة اقتصاديا استعمالها كوسيلة من وسائل تمويل التنمية الاقتصادية لأنها تؤدي إلى تحويل جزء من الدخل القومي من الاستهلاك الحالي إلى الاستثمار ، وإن كان ذلك على حساب حرمان الأفراد ، وتستطيع الدول النامية استخدامها لتحقيق التوازن في ميزان مدفوعاتها .

أما الضرائب المباشرة وبخاصة التصاعدية فتستعمل للحد من الانحلال الخامل للطبقات الغنية ، الذي يؤدي إلى قصور الطلب الفعلي ويسبب البطالة الضخمة ، كما تستخدم للتأثير في توزيع الموارد بين الاستعمالات المختلفة ، وفي توجيه النشاط الانتاجي .

والخلاصة أن كلا من النوعين يكمل الآخر ويحققان بوجودهما معاً نظاماً للضرائب أفضل من نظام يعتمد على أحدهما فقط .

٢١١ - وتختلف الدول فيما بينها في مدى اعتمادها على كل من هذين النوعين ، ويرجع ذلك في الغالب إلى أسباب تاريخية واقتصادية وسياسية ، على أنه ينبغي تحقيق التوازن بينها ، مع مراعاة الظروف الاقتصادية في الدولة ، لأن المبالغة في الضرائب المباشرة تؤدي إلى شيه مصادرة للثروات الكبيرة والمتوسطة ، والمبالغة في الضرائب غير المباشرة ترهق الطبقات الفقيرة وتضيق الانتاج .

والمشاهد أن الطبقات التي بيدها السلطة تعمل على إلقاء أكبر قسط من الأعباء العامة على عاتق الطبقات الأخرى ، فإذا كانت السلطة في يد الطبقات الغنية مالت إلى الاكثار من الضرائب غير المباشرة ، وإذا كانت بيد الطبقات الشعبية الفقيرة مالت إلى الاكثار من الضرائب المباشرة .

٢١٢ - وتعتبر إنجلترا مثال الدولة التي يتوازن فيها النوعان ، فحصيلته

الضرائب المباشرة فيها تزيد عادة قليلا على نصف إيرادات الدولة ، أما في مصر فلا يوجد توازن بين النوعين . وقد ظلت حصيلة الضرائب المباشرة إلى وقت قريب لا تتجاوز خمس إيرادات الدولة ، كما استمرت الدولة تعتمد على الرسوم الجمركية. حيث تلمر وحدها نصف الإيراد ، وبخاصة رسوم الدخان ، وبعد فرض الضرائب المباشرة على إيرادات رؤوس الأموال المنقولة والأرباح التجارية والصناعية وعلى كسب العمل بالقانون رقم ١٤ لسنة ١٩٣٩ أصبحت حصيلة الضرائب غير المباشرة تقرب من ثلاثة أمثال الضرائب المباشرة .

الفصل الثالث

قواعد الضريبة

تخضع الضريبة لعدة قواعد خاصة يتكون من مجموعها ما يعرف بنظرية الضريبة وتنقسم هذه القواعد إلى قواعد قانونية ، وقواعد اقتصادية ، وقواعد إدارية ، وسندرس كل طائفة منها في مبحث مستقل .

المبحث الأول

القواعد القانونية للضريبة

القواعد القانونية للضريبة اثنتان : قاعدة عمومية الضريبة ، ويتصل بها موضوع ازدواج الضرائب . وقاعدة المساواة أمام الضريبة ، ويتصل بها موضوع الضريبة التصاعدية .

المطلب الأول

قاعده عمومية الضريبة (١) .

٢١٣ - تقتضى هذه القاعدة أن يدفع كل فرد الضريبة مهما كانت الطبقة الاجتماعية التي ينتمي إليها ، لأنه يستفيد من الخدمات العامة التي توفرها الهيئات العامة ، إما لأنه يقيم على أرض الدولة ، أو لأنه يمتلك أملاكاً فيها ، أو لأن فيها مركز أعماله ، ولهذا فالأصل أن يلزم بدفع الضريبة الوطنون والأجانب الذين يقيمون على أرض الدولة ، أو الذين يمتلكون أملاكاً فيها

(1) Universalite de l'Impôt

وإن كانوا لا يقيمون بها . ولا يلزم بها على العكس الوطنيون الذين لا يقيمون بها ولا يمتلكون فيها شيئا .

على أن قاعدة عمومية الضريبة ليست مطلقة ، إذ يوجد في بعض حالات استثنائية إعفاءات من الضرائب ، ولكن هذه الاستثناءات للضريبة ظاهرة أكثر منها حقيقية ، كذلك قد تعفى بعض المناطق من سريان بعض الضرائب فيها وهي المعروفة بالمناطق الحرة .

١ - الإعفاءات من الضرائب :

الإعفاءات من الضرائب إما أن تكون مؤقتة أو دائمة .

٢١٤ - فالإعفاءات المؤقتة هي التي تمنح لبعض الأفراد الذين وإن كان دخلهم من الدخل التي تتناول الضرائب إلا أنهم يعفون منها لمدة معينة ، وذلك لأسباب تحصل بالصالح العام أو لغير ذلك من الأسباب ، ومثالها إعفاء المباني الحديدية ، وإعفاء بعض المنشآت الصناعية الحديدية من الضرائب لمدة معينة وذلك بقصد تشجيع إنشاء المباني وتأسيس المصانع الحديدية (١) وكإعفاء

(١) ومن هذا القبيل ما سبقت الإشارة في الفقرة ١٩٩ مما نصت عليه المادة ٢١ من القانون رقم ٢٠٦ لسنة ١٩٥١ الخاص بالمساكن الشعبية من إعفاء كل مسكن شعبي من عوائد الأملاك البلدية لمدة خمس سنوات من بدء الانتفاع به ، وما نصت عليه المادة ٢٢ من نفس القانون من إعفاء رؤوس الأموال التي تستثمر في إنشاء المساكن الشعبية من الضرائب بجميع أنواعها . ويهدف قانون المساكن الشعبية إلى وضع سياسة عامة لتوفير السكن الصحي لطائفة كبيرة من الشعب هي طبقة العمال ومن في مستواهم .

ومن هذا القبيل أيضا ما نص عليه القانون رقم ٤٢١ لسنة ١٩٥٥ من إعفاء مساكن مدينة العمال بامبابه التي يقرر تملكها من القرية على المقارات البلدية والرسوم البلدية ورسوم الخنفسر لمدة خمس سنوات من تاريخ توقيع عقد التملك .

العائلات الكبيرة الأولاد من الضرائب لتشجيع زيادة السكان (١) .

٢١٥ - أما الإعفاءات العامة فهي التي يتمتع بها بعض المكلفين دون تحديد مدة معينة ، كإعفاء الحد الأدنى للامز للمعيشة ، والإعفاء للأعباء العائلية ، وقد سبق الكلام عليها (٢) .

وبلاظ أن هذا الإعفاء لا يتناول جميع الضرائب ، وإنما يسرى على الضرائب المباشرة فقط ، ولذلك فأصحاب الحد الأدنى للمعيشة يساهمون أيضا في الأعباء العامة ولكن عن طريق الضرائب غير المباشرة على الاستهلاك ، ولهذا يعتبر هذا النوع من الإعفاء مخالفة ظاهرية أكثر منها حقيقية لقاعدة عمومية الضريبة .

٢١٦ - وهناك إعفاءات أخرى لأسباب سياسية كإعفاء رجال السلك السيامي الأجنبي ، ومباني القنصليات والسفارات ، فقد جرى العرف الدولي على إعفاء السفارات والمفوضيات والوكالات السياسية والقنصلية الأجنبية ورجالها من الضرائب التي تسمح طبيعتها بالإعفاء منها ، وذلك دون حاجة إلى النص صراحة في قوانين الضرائب على الإعفاء ، وبناء على ذلك تعفى تلك الميئات من الضريبة على المقارات المبنية المملوكة لها كما تعفى أموالها من الضريبة على فوالد الديون والودائع والتأمينات ، ولكنها لا تعفى من الضريبة على إيراد القيم المنقولة لأن طبيعة هذه الضريبة تحول دون ذلك . إذ أنها تحصل بطريقة إيجابية من المصدر أى قبل معرفة المستحق للإيراد .

= والإعفاءات التي قررها المشرع المصري بالقانون رقم ٣٠ لسنة ١٩٥٣ لدعم الاقتصاد المصري وتنمية وتشجيع الإنتاج ورفع مستواه .

(١) قانون ١٤ يولييه سنة ١٩٣٨ في إيطاليا .

(٢) راجع الفقرتين ١٩٦ و ١٩٧ فيما سبق .

أما رجال السلكين السياسى والقنصلى فيعفون من الضريبة على المرتبات بناء على قواعد القانون الدولى ولكنهم لا يعفون من الضريبة على الأراضى الزراعية والمباني التى يملكونها ، كذلك لا يعفون من الضريبة على إيراد القيم المنقولة والضريبة على فوائد الديون والودائع والتأمينات.

٢١٧ - وقد يترتب على بعض الاتفاقات الدولية عدم تطبيق قوانين الضرائب على الأجانب أو تطبيقها عليهم إلى حد معين ومن هذا القبيل الامتيازات الأجنبية التى كانت سائدة فى مصر حتى ألغيت سنة ١٩٣٧ وقد كانت تمنع فرض الضرائب على الأجانب دون موافقة دولهم ، ومعاهدة سنة ١٩٣٦ بين مصر وبريطانيا التى كانت تتمتع بمقتضاها القوات البريطانية فى مصر باحفاءات وميزات مالية ، والانفاق الخاص بالبعثة العسكرية البريطانية فى مصر الموقع عليه فى سنة ١٩٤٠ باحفاءات رجالها وباقى القوات البريطانية من الضرائب المصرية ، سواء أكانت مفروضة من الدولة أو من الهيئات المحلية . واتفاق الجلاء الموقود بين حكومة جمهورية مصر وحكومة انجلترا والموقع عليه بالقاهرة فى ١٩ أكتوبر سنة ١٩٥٤ وقد انتهت جميع هذه الاحفاءات .

ومن الاحفاءات التى لا تزال سارية ، الاحفاءات التى تتمتع بها الأمم المتحدة والهيئات التابعة لها ، والاحفاءات الممنوحة بمقتضى الاتفاق العام للتعاون الفنى طبقاً لبرنامج النقطة الرابعة بين مصر والولايات المتحدة الأمريكية الموقع عليه بالقاهرة فى ٥ مايو ١٩٥١ (١) ، والاحفاءات التى تتمتع بها جامعة الدول العربية بمقتضى اتفاقية مزايا وحصانات الجامعة العربية (٢) .

(١) الفقرتان ١ و ٢ من المادة الخامسة من الاتفاق الصادر به دروم ٨ يناير سنة ١٩٥٣ .

(٢) الواد : ٨٥٧ و ١١٣ و ١٥٣ و ١٦٥ و ١٧٥ و ٢٠٥ من الاتفاقية الصادر بها مرسوم ٢٠ مايو سنة ١٩٥٤ .

ب - المناطق الحرة (١)

٢١٨ - المنطقة الحرة جزء من أرض الدولة يسمح بنحول السلع الأجنبية فيه وإعادة تصديرها دون دفع ضرائب جمركية عليها سواء عند الاستيراد أو التصدير كما يجوز أن تحول فيها بعض المواد الأولية إلى سلع مصنوعة تصدر للخارج ، فإذا نقلت تلك السلع من المنطقة إلى داخل الدولة فإنها تخضع للضرائب الجمركية .

والإعفاء هنا يكون عادة قاصرا على الرسوم الجمركية . ولذا تخضع هذه المناطق لباقي الضرائب كالضريبة على المباني والضريبة على الأرباح التجارية والصناعية ما لم ينص على غير ذلك (١) .

وتتخذ المناطق الحرة في الغالب شكل الموانئ الحرة فتشمل المنطقة كل الميناء كما في هامبورج ، وبريمن ، وكوبنهاجن ، وتريستا ، وجنسوه ، وسالونيك ، أو جزءا من الميناء كما في بورسعيد ، وبور فؤاد والاسكندرية .

والغرض من إنشاء المناطق الحرة هو اجتذاب التجارة العابرة إليها والاستفادة والاستفادة من قيام بعض الصناعات والأعمال في تلك المناطق .

ونظام المناطق الحرة في مصر ينظمه المرسوم بقانون رقم ٣٠٦ لسنة ١٩٥٢ .

(٢) المناطق الحرة : Zones Franches - الموانئ الحرة Ports Franches

(١) ومن هذا القبيل ما نصت عليه المادة ١٢ من المرسوم بقانون ٣٠٦ لسنة ١٩٥٢ بنظام المناطق الحرة من إعفاء المنشآت التجارية والصناعية في المناطق الحرة من الضريبة على الأرباح التجارية والصناعية ، ومن الضريبة على إيرادات القيم المنقولة في حدود وشروط معينة بينها المرسوم بقانون المذكور .

المطلب الثاني

ازدواج الضرائب

تعريف ازدواج وشروطه :

٢١٩- ازدواج الضرائب (١) أو تعددها هو فرض نفس الضريبة أكثر من مرة على الشخص ذاته ، وعن نفس المال في المدة ذاتها ، كطالبة كل من مصر وإيطاليا شخصا مقيا في إيطاليا بالضريبة على ايراد حصل عليه في سنة ١٩٦٢ من أسهم وسندات مصرية .

ولكى يتحقق الازدواج لأبد من اجتماع الشروط الآتية :

١ - أن يكون الممول واحدا .

٢ - أن تكون المادة الخاضعة للضريبة واحدة .

٣ - أن تكون الضريبتان أو الضرائب من نوع واحد أو متشابهة على الأقل .

٤ - أن تكون المدة التي تدفع عنها الضريبة واحدة .

الشرط الاول : وحدة الممول :

٢٢٠- لا يثير هذا الشرط صعوبة بالنسبة للأشخاص الطبيعيين ، على خلاف الحال بالنسبة للأشخاص المعنوية ، فإذا فرضت ضريبة على أرباح شركة ما وأخرى على نصيب مساهمها في تلك الأرباح لم يكن هناك ازدواج

(٢) ازدواج الضرائب : Double imposition بالفرنسية - و Double Taxation بالانجليزية .

من الناحية القانونية ، لتمييز شخصية الشركة عن شخصية المساهمين . أما من الناحية الاقتصادية فإن هناك ازدواجاً ، لأن المساهمين هم الذين يتحملون في النهاية كلتا الضريبتين ، ولذلك يسمى بعض الكتاب هذه الصورة من ازدواج الضرائب « بالازدواج الاقتصادي » .

الشرط الثاني : وحدة المادة الخاضعة للضريبة :

٢٢١ - يجب ليتحقق الازدواج أن تفرض الضريبة على نفس المادة أكبر مرة ، كأن تفرض مصر ضريبة على دخل الأسهم والسندات الأجنبية التي يمتلكها مصريون أو أجناب متوطنون في مصر والمفروض على دخلها ضريبة في الدولة الأجنبية .

الشرط الثالث : وحدة الضريبة :

٢٢٢ - لا يكون هناك ازدواج إلا إذا كانت الضريبتان أو الضرائب من نوع واحد أو متشابهة على الأقل كضريبتى دخل أو ضريبتى رأس مال . على أنه لما كان لكل دولة نظام ضرائبها الخاص بها فقد يكون من الصعب تحديد الضرائب التي تعتبر متشابهة . ولذا تحدد الاتفاقات الدولية التي تنظم الازدواج ، الضرائب التي تعتبر متشابهة في الدول الموقعة على الاتفاق .

الشرط الرابع : وحدة المدة :

٢٢٣ - لا تكفى وحدة الممول ، ووحدة المادة الخاضعة للضريبة ، ووحدة الضريبة نفسها ، لوجود الازدواج بل يشترط أيضاً أن تكون المدة التي تدفع عنها الضريبة واحدة . فإذا زاول ممول نشاطاً تجارياً في دولة معينة أثناء سنة معينة كسنة ١٩٦٢ مثلاً ، وسدد الضريبة عن أرباح تلك السنة لتلك الدولة ، ثم انتقل في سنة ١٩٦٣ إلى دولة أخرى وبأشر فيها نشاطه (١٤)

التجارى وسدد لها الضريبة عن أرباح تلك السنة ، لم يكن هناك ازدواج ، والواقع أن شرط وحدة المدة لم يخرج عن كونه شرط وحدة المادة الخاضعة للضريبة في صورة أخرى ، لأن أرباح سنة ١٩٦٢ هي غير أرباح سنة ١٩٦٣ .

ازدواج الضرائب وتكرارها :

٢٢٤- يفرق بعض الكتاب الألمان بين ازدواج الضرائب (Doppelbesteuerung) وتكرارها (Fortgesetzte Besteuerung) . فالضريبة على رقم الأعمال مثلا تسرى على بيع السلع ، فإذا بيعت نفس السلعة عدة مرات ، سرت الضريبة على كل بيع ، ويكون هناك « تكرار » للضريبة وليس « ازدواج » لأن الضريبة مفروضة على كل عملية بيع ، وكل عملية بيع متميزة عن الأخرى .

أنواع ازدواج الضرائب :

ازدواج الضرائب إما أن يكون داخليا أو دوليا ، وفي كلتا الحالتين إما أن يكون مقصودا أو غير مقصود .

§ ١- ازدواج الضرائب الداخلى

٢٢٥- يقع الازدواج الداخلى نتيجة ممارسة هيئات مختلفة لسلطتها في فرض الضرائب على نفس الاقليم ، كما يحدث في الدول الاتحادية إذا فرضت كل من الحكومة الاتحادية وحكومات الولايات نفس الضريبة على المال ذاته . وكما يحدث عندما تفرض كل من الحكومة المركزية والهيئات المحلية نفس الضريبة على مادة معينة ، أو عندما تفرض نفس السلطة سواء أكانت السلطة المركزية أم سلطة محلية أكثر من ضريبة على المال نفسه .

الازدواج المقصود :

٢٢٦ - يكون الازدواج الداخلى مقصودا إذا أَرَادَهُ المشرع لأغراض مختلفة أهمها :

أ - الحصول على إيراد :

يفرض المشرع ضرائب اضافية إلى جانب الضرائب الأصلية ، ومن هذا القبيل الضريبة الاضافية للدفاع التى فرضها المشرع المصرى بالقانون رقم ٢٧٧ لسنة ١٩٥٦ الصادر فى ٣ يوليه سنة ١٩٥٦ (١) لمواجهة بعض النفقات اللازمة لدعم الدفاع عن البلاد (٢) .

ب - زيادة العبء على بعض طوائف الممولين أو بعض المواد بطريقة أقل ظهوراً من رفع سعر الضريبة .

يفرض المشرع على تلك الطوائف أو على تلك المواد ضريبة خاصة فضلاً عن الضريبة التى تلحق بجميع الممولين أو بجميع المواد ، ومن هذا القبيل رسم الدمغة الذى فرضه المشرع المصرى على قيمة الأسهم والسندات وحصص

(١) كان سعر هذه الضريبة عند تقريرها يتراوح بين ١٪ و ٣,٥٪ من أوعية الضرائب النوعية وبين ٢٪ و ١٠٪ من وعاء الضريبة العامة على الايراد ، وقد عدلت بعض أسعار هذه الضريبة ، وألغيت بالنسبة للضريبة العامة على الايراد . وهى تحصل مع الضرائب الأصلية وفى مواهبها وتأخذ حكمها (أنظر كتابنا : الوسيط فى تشريع الضرائب) .

(٢) ومن هذا القبيل أيضاً ضريبة الدفاع الوطنى التى كان المشرع المصرى قد فرضها بمقتضى القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٤٠ بنسبة ١٪ من الضرائب الباشرة والضرائب غير الباشرة ، وخصص حصيلتها للدفاع الوطنى ، ثم غير نظامها بعد ذلك ، وألغى تخصيصها للدفاع ، وسماها « الضريبة الاضافية » ، ورفع سعرها مع تخفيضات واعفاءات ، وجعلها تصاعدية على ضريبة الأطنان بالقانون رقم ١٢٤ لسنة ١٩٤٤ ، ثم ألغاه من أول مايو سنة ١٩٤٦ .

التأميس بنسبة واحد في الألف من تلك القيمة (١) . وذلك بدلا من أن يجعل
سعر الضريبة على إيرادات تلك الأسهم والسندات أعلى من السعر المقرر للإيرادات
الأخرى ، فرسم الدمغة هنا ليس في الحقيقة سوى ضريبة إضافية على إيرادات
تلك القيم .

ج - تصحيح نظام الضرائب :

وذلك بفرض ضريبة شخصية عامة على الإيرادات إلى جانب الضرائب النوعية
العينية على فروع الدخل حتى يكون هناك تناسب بين عبء الضريبة ومقدرة
الأفراد على المساهمة في الأعباء العامة ، كما فعل المشرع المصري بفرض ضريبة
عامة على الإيرادات بالقانون رقم ٩٩ لسنة ١٩٤٩ إلى جانب الضرائب النوعية على
الإيرادات الفرعية .

د - الحد من ارتفاع الدخل :

ومن هذا القبيل الضريبة الإضافية التي كانت مفروضة على ما يتقاضاه
أعضاء مجالس إدارة الشركات المساهمة بالقانون رقم ١٥٣ لسنة ١٩٥٧ ،
والتي عدل نظامها بعد ذلك بالقانون رقم ٩٩ لسنة ١٩٥٨ الذي سجل محله ،
وهي ضريبة تصاعدية كان سعرها يتراوح بين ١٠٪ على الدخل التي تزيد على
ألف جنيه إلى ثلاثة آلاف و ٨٠٪ على ما يزيد على عشرة آلاف جنيهه
(وقد ألغيت هذه الضريبة بمقتضى القرار بقانون رقم ٢٠١ لسنة ١٩٦١) .
والقرار بقانون رقم ٦٧ لسنة ١٩٥٧ بشأن الأجور والمرتبات والمكافآت التي
يتقاضاها الموظفون العموميون علاوة على مرتباتهم الأصلية (٢) ، الذي نص
(١) القانون رقم ٢٢٤ لسنة ١٩٥١ بتقرير رسم دمغة ، انظر الفصل الثالث من
الجدول رقم ٣ .

(٢) المعدل بالقرار بقانون رقم ١٣٩ لسنة ١٩٥٧ ، والقانون رقم ١٠ لسنة
١٩٥٨ والقرار بقانون رقم ٣٦ لسنة ١٩٥٩ وقسم ٩٣ لسنة ١٩٥٩ .

على ما دفع يزيد من الأجور الاضافية عن حد معين إلى الدولة ، إذ المقصود منها الحد من ارتفاع الدخل .

هـ - تدبير موارد للهيئات المحلية :

وذلك بأن يعطى المشرع للهيئات المحلية الحق في تقرير بعض نسب مئوية إضافية لبعض الضرائب التي تحصلها الدولة . بشرط ألا تتجاوز هذه النسب حداً أعلى معيناً ، ومن هذا القبيل ما فعله المشرع المصري إذ أعطى المجالس المحافظات الحق في تقرير ضريبة إضافية لضريبة الأطنان مادة مخلوطة وإلى حد معين (١) . ومن هذا القبيل أيضاً ما قرره القانون رقم ١٥٥ لسنة ١٩٥٠ من فرض ضريبة إضافية على ضريبة الأرباح التجارية والصناعية لصالح المجالس البلدية (مجالس المدن الآن) بنسبة ١٠٪ منها (٢) .

الازدواج غير المقصود :

٢٢٧ - أما الازدواج غير المقصود فيقع نتيجة عدم التناسق في التشريع المالى ، ويرجع ذلك إلى أن الدولة تفرض ضرائب جديدة تحت ضغط حاجتها إلى الأموال دون أن تبحث في مدى تلاحمها مع نظام الضرائب القائم ، كما قد يرجع إلى عدم تحديد الاختصاص المالى للهيئات التي تمارس سلطتها على نفس

(١) بقرار من مجلس المحافظة إذا لم يتجاوز ٥٪ من الضريبة الأصلية ، وقرار من الوزير المختص بعد موافقة نائب رئيس الجمهورية للإدارة المحلية ، إذا زادت على ٥٪ بشرط ألا تتجاوز ١٠٪ ، وما زاد على ذلك في حدود ١٥٪ يكون بقرار رئيس الجمهورية ، بعد الاتفاق بين الوزير المختص ووزير الخسائر (قانون لنظام الإدارة المحلية ، م ٢٩ (ب) (١) ، الصادر بالقرار بقانون رقم ١٢٤ لسنة ١٩٦٠) .

(٢) وتحصل مع الضريبة الأصلية وتسرى عليها أحكامها . وقد استبقى القانون رقم ٦٦ لسنة ١٩٥٥ بنظام المجالس البلدية ، أحكام القانون رقم ١٥٥ لسنة ١٩٥٠ المشار إليه (م ٨١ من القانون رقم ٦٦ لسنة ١٩٥٥) . كذلك لم يُلغى قانون لنظام الإدارة المحلية ، الصادر بالقرار بقانون رقم ١٢٤ لسنة ١٩٦٠ السابق ذكره .

الاقليم وهى الدولة والاقليم والمحافظة والمدينة والقرية ، ويمكن تجنب تمسدد الضرائب غير المقصود بواسطة التشريع ، ومن هذا القبيل ما فعله المشرع المصرى إذ منع بعض حالات التعدد فى المواد ٦ و ٣٥ و ٣٦ من القانون رقم ١٤ لسنة ١٩٣٩ وما قرره فى المادة ٢٣ من القانون رقم ٩٩ لسنة ١٩٤٩ بشأن فرض ضريبة عامة على الايراد من أنه لا يجوز للهيئات المحلية سواء فى ذلك مجالس المديرىات (المحافظات) والمجالس البلدية (مجالس المدن) أن تفرض ضريبة مماثلة للضريبة العامة على الايراد أو أن تفرض ضرائب إضافية عليها .

§ ٢ - ازدواج الضرائب الدولي

٢٢٨ - يرجع هذا النوع من الازدواج إلى أن كل دولة ، بما لها من حق السيادة ، تضع نظامها المالى وفقاً لحاجاتها ونظمها دون مراعاة لتعارضه مع تشريعات غيرها من الدول الأخرى . يضاف إلى ذلك أن المبادئ المالىية التى تأخذ بها الدول المختلفة ليست دائماً واحدة مما قد ينشأ عنه ازدواج فى الضرائب .

ويبرر بعض الكتاب الازدواج الدولى بأن الضريبة تدفع مقابل حماية الدولة ، ولما كان حصول الممول على جزء من دخله فى دولة وانفاقه فى دولة أخرى يجعله يستفيد من حماية كلتا الدولتين ، فان عليه أن يدفع ضريبة لكل منهما ، أى أن ازدواج الضريبة يبرره ازدواج الحماية (١) . ولا توجد قاعدة من قواعد القانون الدولى ولا عرف دولى يحرم ازدواج الضرائب ، على أنه يؤخذ على الازدواج أنه قد يرهق الممول إذا كان مجموع ما يدفعه من الضريبة كبيراً ، وأنه ضار من الوجهة الاقتصادية العالمية لأنه يعوق حركة انتقال

(١) Griziotti; Principi di Politica, diritto e scienza delle finanze, Padova, 1929, p. 182.

رؤوس الأموال وتنقل الأشخاص من دولة إلى أخرى ، مما يؤثر على توزيع القوى المنتجة في العالم على أفضل وجه .

٢٢٩- والازدواج الدولى يكون مقصودا أو غير مقصود ، فيكون مقصودا إذا أَراده المشرع ، كما لو فرضت الدولة ضريبة على إيراد رؤوس الأموال المستثمرة في الخارج ، والمفروض عليها ضريبة في الدولة التي بها مصهرا الايزاد ، وذلك لمنع استثمار رؤوس الأموال في الخارج ، على أن الازدواج الدولى يكون غالبا غير مقصود ، ويمكن تجنبه بواسطة التشريع الداخلى لكل دولة ، والاتفاقات الدولية .

١ - تجنب الازدواج بواسطة الفسريع الراملى :

٢٣٠- أما تجنب الازدواج بواسطة التشريع الداخلى فيكون بأن تقيد الدولة سلطتها المالية من حيث امتدادها إلى خارج إقليمها ، كأن تمنع مواطنيها الذين يتخلون دولة أجنبية موطنا ماليا لهم من أن تسري عليهم الضريبة العامة على الايراد ، إذا كانت الدولة الأجنبية التي يقيمون بها تفرض مثل هذه الضريبة .

ب - تجنب الازدواج بواسطة الاتفاقات الدولية :

٢٣١- عاجلت بعض المعاهد الدولية ، كمعهد القانون الدولى ، وغرفة التجارة الدولية موضوع الازدواج ، واهتمت به عصبة الأمم ، ثم الأمم المتحدة . أما عصبة الأمم فقد عينت لبحثه لجنتين ، إحداها من الخبراء الاقتصاديين وقدمت تقريرها في سنة ١٩٢٣ ، والأخرى من الخبراء الفنيين وقدمت تقريرها في سنة ١٩٢٥ .

تقرير الخبراء الاقتصاديين :

٢٣٢- وأهم ما جاء في تقرير لجنة الخبراء الاقتصاديين لإحلال فكرة التبعية الاقتصادية محل فكرة التبعية السياسية كأساس لسلطة الدولة في فرض الضرائب ، مما يعطى للدولة المكلف ودولة موقع أمواله حقاً مشروعاً في فرض الضريبة عليه بنسبة مبالغه الاقتصادية في كل من الدولتين ، ورأت اللجنة أنه لا يمكن منع الازدواج إلا بتضحية من جانب الدولة : (أ) إما عن طريق إعفاء الدخل الآتي من الخارج من الضريبة ، وذلك بأن تخصم الدولة من الضرائب المستحقة على المقيمين كل ضريبة يكونون قد دفعوها لدولة أخرى على دخولهم المستمدة من مصلو أجنبي . (ب) وإما عن طريق إعفاء الدخل المرسل إلى الخارج من الضريبة ، (ح) وإما عن طريق تقسيم الضريبة بين الدول صاحبة الشأن بنسبة يتفق عليها ، كالاتفاق على أن يدفع الشخص الذي يتوطن في دولة ويستثمر أمواله في دولة أخرى نصف الضريبة لدولة الموطن ، والنصف الآخر للدولة المستثمر فيها المال . (د) وإما عن طريق تقسيم مصادر الإيراد ، كالاتفاق على أن تستقل دولة الموطن بفرض الضريبة على الثروة المنقولة ، ودولة موقع العقار بفرض الضريبة على الثروة العقارية .

ولما كانت الطريقة الأولى ضارة بالدول الدائنة وكان الخبراء يفتنون إلى دول دائنة ، فأنهم لم ينصحوا باتباعها ، كذلك طرّحوا الطريقتين الثالثة والرابعة لما ينجم عن تطبيقها من صعوبات كثيرة ، وأوصوا باتباع الطريقة الثانية على اعتبار أنها أقل الطرق صعوبات عند التطبيق .

وقد أثار هذا التقرير كثيراً من انتقاد الخبراء الماليين ، وبخاصة في الدول المدينة ، ورأى البعض إعطاء حق فرض الضريبة للدولة التي بها مصدر الدخل ، ورأى البعض الآخر إعطاء ذلك الحق للدولة التي يسهل عليها فرض الضريبة

وجبايتها ، وهي في الغالب الدولة التي بها مصدر الدخل ، ولهذا الرأي الأخير قيمته لأنه يراعى الاعتبارات العملية في مسائل الضرائب وهي اعتبارات ليس من الصواب إهمالها .

تقرير الخبراء الفنيين :

٢٣٣- هذا فيما يتعلق بتقرير الخبراء الاقتصاديين أما تقرير الخبراء الفنيين فيغلب عليه طابع التوفيق بين المصالح المتعارضة وهو يميز ، في سبيل الوصول إلى حلول عملية للازدواج ، بين الضرائب العينية ، وهي التي تصيب المادة أو النشاط موضوع الضريبة مباشرة ، وبين الضرائب الشخصية ، وهي التي تصيب الممول حسب مقدرته التكليفية ، ويجعل جباية الأولى للدولة الموجود بها مصدر الدخل ، أو موقع المال الخاضع للضريبة ، وجباية الثانية للدولة الموجود بها موطن المكلف .

وبناء على ذلك يكون فرض الضرائب على إيرادات العقارات ، وفوائد الديون العقارية وأرباح الاستغلال الزراعي ، وأرباح المنشآت الصناعية والتجارية للدولة التي بها موقع المال .

أما مشروعات الملاحة البحرية ، فقد رأى التقرير إعطاء الدولة التي بها مركز المشروع حق فرض الضريبة على جملة أرباحه ، بصرف النظر عن مكان تحققها .

وأشار التقرير باتباع مبدأ التقسيم بالنسبة للبنوك وشركات التأمين والمنشآت الصناعية والتجارية التي يشمل نشاطها عدة دول ، بأن تعطى لكل دولة الحق في فرض الضريبة على الجزء من الأرباح الذي ينشأ بها .

وأعطى للدولة الموجود بها مركز الشركة الحق في فرض الضريبة على

ما يؤخذ من الأرباح المدير الشركة ، وللدولة التي يباشر فيها العمل أو تزاوّل فيها المهنة الحق في فرض الضريبة على دخل العمل أو المهنة .

وأشار التقرير بترك جباية الضريبة على دخل القيم المنقول والحسابات الجارية والودائع للدولة الموجود بها موطن المدين ، وهي دولة مصدر الدخل . أما غير ذلك من الديون فإن دولة موطن الدائن هي التي لها الحق في جباية الضريبة على دخلها .

أما مرتبات الموظفين والمستخدمين العموميين الذين يمارسون نشاطهم خارج حدود الدولة ، وكذلك المعاشات العامة فتختص بفرض الضريبة عليها الدولة التي تدفع المرتبات والمعاشات .

وفيما يتعلق بالضرائب الشخصية : وهي كما سبق القول الضرائب التي تصيب الممول حسب مقدوره التكليفية ، جعل تقرير لجنة الخبراء الفنيين جبايتها للدولة التي بها موطن المكلف ، إذ فيها تتضح حالته المالية ، على أن يخصم من تلك الضريبة عند اللزوم مقدار ما يكون الممول قد دفعه كضريبة عينية في دولة أخرى على دخول فرعية ناشئة في تلك الدولة الأخرى .

ولم تضع لجنة الخبراء الفنيين تعريفاً واحداً للموطن إذا وجدت أن فكرته تختلف باختلاف الضريبة ، فاعتبرت دولة الموطن ، الدولة التي اختارها المكلف لإقامته العادية ، بالنسبة للضريبة العامة على الأيراد ، والدولة التي اتخذ فيها الممول مقر سكناه عند وفاته بنية ظاهرة للاستقرار فيها ، بالنسبة لضريبة التراكات والدولة التي بها مركز الشركة أو المركز الفعلي للمشروع بالنسبة للأشخاص المعنوية .

وعقدت لجنة الخبراء الفنيين ، بعد أن ضم إليها أعضاء يمثلون دولاً جديدة ثلاثة اجتماعات ، في مايو سنة ١٩٢٦ وفي يناير وأبريل سنة ١٩٢٧ ، وأعدت

أربعة مشروعات لاتفاقيات بين الدول خاصة بالضرائب المباشرة ، وضرائب التركات ، والتعاون الإداري لمكافحة التهرب من الضرائب ، والتعاون الإداري لحماية الضرائب ، ووافق مؤتمر جنيف في أكتوبر سنة ١٩٢٨ على المشروعات التي وضعها اللجنة للاتفاقيات الثنائية . وأبدى الرغبة في أن تنشئ عصابة الأمم هيئة دائمة لدراسة المسائل الهامة المتعلقة بالضرائب ، فألفت بناء على ذلك لجنة الضرائب ، التي أخذت في دراسة تشريعات الدول ، والطرق العملية لحل ازدواج الضرائب ، وعملت على وضع نماذج اتفاقات لتأخذ بها الدول فيما بينها (١) .

٢٣٤ - وقد تابعت عصابة الأمم اهتمامها بازدواج الضرائب أثناء الحرب العالمية الثانية . فعقدت لجنة الضرائب بها المؤتمر الإقليمي الثماني للضرائب بالمكسيك لبحثه (١٩ - ٢٩ يولييه ١٩٤٣) (٢) كما اهتمت به بعد ذلك هيئة الأمم المتحدة .

وقد عملت الدول على إبرام اتفاقات ثنائية فيما بينها لمنع الازدواج بالنسبة لضريبة معينة كضريبة التركات ، أو بالنسبة لعدة ضرائب معينة ، ويوجد من هذه الاتفاقات الآن عدد كبير ، وقد عقد بعضها في أواخر القرن الماضي وأوائل القرن الحالي ، وعقد عدد كبير منها بعد الحرب العالمية الأولى وبالأخص بعد سنة ١٩٢٩ . وقد نشرت عصابة الأمم المتحدة هذه الاتفاقات .

-
- (1) Carroll. M. B., Prevention of International Double Taxation and Fiscal Evasion, League, of Nations, Geneva, 1939
 - (2) Fiscal Committee, League of Nations; Model Bilateral Conventions for the Prevention of International Double Taxation and Fiscal Evasion (2nd Regional Tax Conference, Mexico, July 1943) Geneva, 1945.

§ ٣ - التشريع المالى المصرى وازدواج الضرائب

٢٣٥ - عني المشرع المصرى عند فرض الضرائب على دخل الثروة المنقولة بالقانون رقم ١٤ لسنة ١٩٣٩ بتلاقي ازدواج الضرائب فجعلها كقاعدة عامة تسري على الدخول التى تنشأ فى مصر :

على أنه بالنسبة لهذه الضرائب وللضريبة العامة على الايراد ولضرائب التركات أخذ فى بعض الأحوال بمبدأ الموطن وفى بعض الأحوال الأخرى بمبدأ التبعية السياسية .

فأخذ بمبدأ الموطن فى أحوال أهمها :

(١) حالة إيراد القيم المنقولة الأجنبية المملوكة لأجانب متوطنين أو مقيمين عادة فى مصر (ق ١٤ لسنة ١٩٣٩ ، م ٤) .

(٢) حالة لحوادث الديون والودائع والتأمينات المستثمرة فى الخارج إذا كانت مطلوبة لأجانب مستوطنين أو مقيمين فى مصر (ق رقم ١٤ لسنة ١٩٣٩ م ١٥) .

(٣) حالة الأموال المنقولة الموجودة بمصر والمخلفة عن مورث أجنبى له محل توطن شرعى فى مصر (ق ١٤٢ لسنة ١٩٤٤ ، م ٢/٢) .

(٤) أخضع الأجانب المتوطنين فى مصر للضريبة العامة على الايراد حتى ولو كانت إيراداتهم ناتجة من مصادر خارج مصر (قانون ٩٩ لسنة ١٩٤٩م) .

وأخذ المشرع المصرى بمبدأ التبعية السياسية فى أحوال أخرى أهمها :

(١) حالة ايراد القيم المنقولة الأجنبية المملوكة للمصريين (ق ١٤ لسنة ١٩٣٩ م ٤) .

(٢) حالة فوائد الديون والودائع والتأمينات المستثمرة في الخارج والمطلوبة المصريين (ق رقم ١٤ لسنة ١٩٣٩ م ١٥) .

(٣) أخضع تركات المصريين ولو كانوا متوطنين في خارج مصر لضرائب التركات (ق ١٤٢ لسنة ١٩٤٤ م ٢) .

(٤) أخضع المصريين أيا كان موطنهم للضريبة العامة على الأيراد (ق ٩٩ لسنة ١٩٤٩ م ١) .

٢٣٦ - وقد صدر القانون رقم ٥٤٢ لسنة ١٩٥٥ يرخص لمجلس الوزراء في إبرام اتفاقيات ثنائية أو جماعية لتلاني ازدواج الضريبة الدولي بشرط المعاملة بالمثل وجاء في المذكورة الايضاحية للقانون أن الحكومة سوف تأخذ عند عقد هذه الاتفاقيات بالمبادئ الأساسية المشتملة عليها النماذج التي أقرتها عصبة الأمم ومن بعدها الأمم المتحدة في هذا الشأن . وكان رائد المشرع المصري في إصدار هذا القانون العمل على اجتذاب رؤوس الأموال الأجنبية لاستثمار في المشروعات ذات الأثر الحيوى في تدعيم الاقتصاد المصرى وتنميته ، لما يترتب على ذلك من زيادة الدخل القومى فضلا عن توثيق العلاقات الاقتصادية بين مصر والدول الأجنبية .

وقد عقدت عدة اتفاقات بين الجمهورية العربية المتحدة (الاقليم الجنوبي) وبين بعض الدول لتجنب الازدواج الضريبي ، من ذلك اتفاق عقد مع ألمانيا الاتحادية (١) ، وآخر مع السويد (٢) وثالث مع الولايات المتحدة

(١) ووفق عليه بالقرار الجمهورى رقم ١٣٧٧ لسنة ١٩٥٨ .

(٢) ووفق عليه بالقرار الجمهورى رقم ٨٢٤ لسنة ١٩٥٨ .

الأمريكية ، واتفاقات أخرى مع النمسا وإيطاليا . وهناك مفاوضات لعقد اتفاقات مع بعض الدول الأخرى كإنجلترا ولبنان .

المطلب الثالث

قاعدة المساواة أمام الضريبة

المقصود من هذه القاعدة تساوى الأفراد أمام أعباء الضرائب كلها لا أمام ضريبة معينة ، ويتفق علماء المالية على وجوب توزيع الضرائب على الأفراد توزيعاً عادلاً ، على أنهم يختلفون على الطريقة التى توصل إلى هذا التوزيع العادل ، وهناك عدة نظريات للوصول إلى هذه الطريقة أهمها : نظرية المساواة فى التضحية ، ونظرية الحد الأدنى للتضحية ، ونظرية المقدرة التكلفية .

§ ١ - نظرية المساواة فى التضحية (١)

٢٣٧- تتلخص هذه النظرية فى أنه لئى تكون هناك مساواة فى توزيع أعباء الضرائب يجب أن تكون التضحية الناشئة عن دفع الضريبة واحدة بالنسبة إلى كل فرد وهذه التضحية يمثلها مجموع المنافع الاقتصادية التى يحرم منها الفرد بدفع مبلغ الضريبة .

وقد تفسر المساواة فى التضحية بأنها مساواة فى التضحية المطلقة (٢) ، أى أن يدفع كل محمول نفس المبلغ ١٠٠ جنيه مثلاً . وهذا التفسير قد يكون مستساغاً فى نظام بدائى للضرائب ، تفرض فيه الضريبة على الأشخاص باعتبارها جزية رموس ، إلا أنه لا يمكن قبوله فى نظام تتفاوت فيه الدخول لأنه يخالف روح النظرية فليست تضحية من كان دخله ١٠٠٠ جنيه مثلاً كتضحية من كان دخله ١٠٠٠٠ جنيه إذا كان ما يدفعه كل منها للمساهمة فى الأعباء العامة ١٠٠ جنيه .

وفسر بعض الكتاب (٣) المساواة فى التضحية بأنها المساواة فى التضحية

(1) Egalité de sacrifice.

(2) Edgeworth.

(3) Pierson.

النسبية وهو تفسير أقرب إلى روح النظرية وإلى العدالة من التفسير الأول وهو يودى إلى الضريبة النسبية أى أن يدفع كل ممول نفس النسبة من دخله كضريبة ، مثل ١٠٪ .

ويؤخذ على هذا التفسير أن الضريبة النسبية لا تحقق المساواة فى التضحية إلا إذا كانت ثروات الأفراد ودخولهم متقاربة ، أما إذا اتسعت الفروق بين ثروات مختلف الأفراد ، وعظم التباين بين دخولهم كما هو الحال فى العصر الحاضر . فإن الضريبة النسبية لا تكفى لتحقيق المساواة فى التضحية ، ولا تكون التضحية واحدة فى هذه الحالة إلا إذا ازداد عبء الضريبة تبعاً لزيادة الدخل طبقاً لنظرية المنفعة الحدية . وهذا يودى إلى الضريبة التصاعدية ، وهى التى تزداد بنسبة أكبر من نسبة زيادة المادة الخاضعة لها .

§ ٢ - نظرية الحد الأدنى للتضحية (١)

٢٣٨ - تلخص هذه النظرية فى أن توزيع عبء الضرائب على الأفراد يجب أن يكون بحيث تصبح التضحية التى يتحملها المكلفون فى مجموعهم ، والناشئة عن دفع الضرائب أقل ما يمكن (٢) . ولما كانت التضحية الناشئة عن الحرمان من مبلغ معين من النقود أقل كلما كانت ثروة المكلف أكبر ، فإن التضحية الكلية أى مجموع تضحيات المكلفين الناشئة عن جباية كمية معينة من الضرائب تكون أقل كلما كان نصيب الأغنياء من الضرائب أكبر ونصيب الفقراء أقل ، وبناء على ذلك ينبى أن تؤخذ الضرائب من الدخل والثروات الكبيرة ، أما الدخل والثروات الصغيرة فلا تمس إلا عند عدم كفاية الأولى . وتودى هذه النظرية عملاً إلى الضرائب التصاعدية الشديدة ، ولكن الضرائب التصاعدية الشديدة ، فى رأى أصحاب هذه النظرية ، تضعف روح الاقدام

(1) Sacrifice minimum. .

(2) Edgeworth.

على المشروعات لدى الأفراد ، كما تعوق الادخار ، وتقعّد بالمسؤول عن تنمية ثروته ، وبذلك تؤدى في النهاية إلى نقص الثروة القومية .

ويؤخذ على النظريتين السابقتين أن فكرة المساواة في التضحية ، والحد الأدنى للتضحية ، لا يستطيع تحقيقها عملاً ، إذ ليس هناك ميسار يستطيع الاستعانة به في قياس التضحيات لمقارنة ما يصيب كل فرد منها بما يصيب الآخر ، فالتضحية الناشئة عن حرمان الممول من المبلغ الذى يدفع كضريبة تتفاوت باختلاف الممولين وعقليتهم ومزاجهم ، فضريبة مقدارها ١٠٠ جنيه مثلاً تستوفى من شخصين متساوين في الدخل وفى الأعباء قد تتفاوت أثر الألم والتضحية الذى تحدثه في كل منها .

§ ٣ - نظرية المقدرة التكليفية (١)

٢٣٩ - تتلخص هذه النظرية في أن توزيع الضرائب يجب أن يكون تبعاً للمقدرة الأفراد الاقتصادية على الدفع ، وهذه المقدرة تستفاد ، طبقاً لهذه النظرية ، من عناصر موضوعية ملموسة كالدخل أو الثروة .

وببدولاً من هذه أن نظرية المقدرة التكليفية تمتاز على سابقتها في إحلالها للدخل أو الثروة ، وهى عناصر موضوعية ملموسة يمكن قياسها ، محل التضحية وهى فكرة مجردة لا يمكن قياسها .

وتفسر لنا هذه النظرية بعض المبادئ التى تأخذ بها التشريعات المالية الحديثة كبداً إعفاء الحد الأدنى للدخل ، ومبدأ الخصم للأعباء العائلية ، مبدأ التمييز بين الدخول .

أما تفسيرها لمبدأ الحد الأدنى للدخل فهو أنه ليس لصاحب الدخل الأدنى مقدرة تكليفية ما ولذا لا يجب الزامه بدفع أى شيء .

(١) Capacité contributive ومن الغائلين بها : Wagner و Neumann, و Schaeffle.

والحسم للأعباء العائلية يفسر بأن وجود زوجة وأولاد للمول يقلل من مقدراته التكليفية ، ولذا يجب تخفيض القيمة الخاصة للضريبة بالنسبة له .

أما تفسيرها لمبدأ التمييز بين الدخل ، أى اختلاف معاملة الدخل فيما يتعلق بالضرائب باختلاف مصدر كل منها ، فلأن المقدرة التكليفية للمول تختلف باختلاف مصادر دخله .

فيما عدا المبادئ السابقة لائتمنا النظرية بحل حاسم للمشكلة التي نحن بصدد حلها كما يزعم أنصارها ، إذ أنه طبقاً لما يجب أن تقاس الضرائب على المقدرة التكليفية ، وهذه تختلف باختلاف الدخل أو الثروة ، ومعنى ذلك أن من كان دخله أو ثروته أكبر يدفع أكثر ممن كان دخله أو ثروته أقل ، وهذا لا يؤدي إلى حل المشكلة حلاً حاسماً ، ولكي نصل إلى ذلك يجب أن توضح النظرية إلى أى حد تتبع المقدرة التكليفية الدخل أو الثروة وإلى أى حد يجب أن تتغير الضريبة بتغيرهما .

وقد حاول كثير من علماء المالية توضيح ذلك ، فقالوا بأن المول يكون أقدر على الدفع كلما قلت كمية المنافع التي يجب أن يحرم منها عن كل وحدة من النقود يدفعها ، ولما كانت منفعة كل جزء من الثروة تتناقص بزيادة الثروة طبقاً لنظرية تناقص المنفعة وتتناقص بذلك التضحية الناشئة عن الحرمان من كل جزء من الثروة ، فإن المقدرة التكليفية لكل فرد تزداد بنسبة أكبر من نسبة زيادة الدخل أو الثروة واستنتجوا من ذلك أن الضريبة ، لكي تتماشى مع المقسامة التكليفية للمول ، يجب أن تزيد بنسبة أكبر من نسبة زيادة الدخل أو الثروة ، أى أنها يجب أن تكون تصاعدية ، وهم يصلون إلى هذه النتيجة باعتبارهم على نظرية تناقص المنفعة ، وربطها بمبدأ التضحية ، أى أنهم يعتمدون في النهاية على نفس العناصر الجردة التي يعتمد عليها أصحاب النظريتين السابقتين والتي تعتبر نقطة ضعف فيها .

٢٤٠- وفي رأى بعض الكتاب (١) أن النظريات السابقة لا تعدو أن تكون مجرد محاولات لحل مشكلة نظرية لا حل لها في ذاتها ، وأنه مادامت النظرية قاصرة عن إعطائنا حلا عمليا ، فإن الطريقة التى يجب اتباعها فى توزيع أعباء الضرائب ، هى الطريقة التى يعتبرها جمهور المكلفين عادلة ، لأنها تكون حينئذ أقل من غيرها تعرضا لمقاومة المكلفين ، وتهربهم من دفع الضرائب ، وأكثر إنتاجا من سواها .

وقد أخذ بنظرية المقدرة التكليفية كثير من الكتاب ، ونرى أن صعوبة تطبيق المساواة فى التضحية من الوجهة العملية لا يصح أن تقف عقبة فى سبيل جعل توزيع عبء الضرائب أقرب ما يكون إلى العدالة باستعمال الضريبة التصاعدية ويمكن أن نتخير من صور التصاعد وأوضاعه الفنية ما يكفل لنا تحقيق هذه الغاية .

الطلب الرابع

الضريبة التصاعدية

مقدمة :

٢٤١ - كانت الضرائب النسبية تعتبر ضرائب عادلة ، ولذا سادت فى كثير من النظم المالية زمنا ما ، ولكن منذ منتصف القرن التاسع عشر ، انتشر الاعتقاد بأن الضرائب التصاعدية أقرب إلى تحقيق العدالة ، وساعدت على ذلك التيارات السياسية الديمقراطية التى كانت منتشرة فى ذلك الوقت ، ثم لانتهى الأمر بتغلب هذه الضرائب فى جميع الدول تقريبا .

(1) Fanno, Elementi di scienza delle finanze, Torino, 1931.

وتتميز الضريبة النسبية ببساطتها ، اذ تكفى معرفة سعرها لتحديد مبلغ الضريبة ، وبأنها ضريبة عينية فهي لا تحتاج إلى إدارة مالية على جانب كبير من الكفاءة . ولذا فهي تلائم الدول التي لم تتقدم تقدما اقتصاديا كبيرا ، يضاف إلى ذلك أن الثروات والدخول تتقارب في تلك الدول ، فيكفى تطبيق الضريبة النسبية لتحقيق العدالة التكليفية ، لما أن نفقاتها العامة ليست كبيرة ، فلا تحتاج إلى الإيرادات الكبيرة التي تغلها الضريبة التصاعدية .

المقصود بالتصاعد :

٢٤٢ - يدفع عن كل مادة خاضعة خاضعة للضريبة مقدار من الضريبة يزيد بزيادة تلك المادة ، فإذا كانت زيادة الضريبة بنفس نسبة زيادة المادة الخاضعة لها ، كأن تزيد الضريبة إلى الضعف إذا زادت المادة إلى الضعف مثلا ، قيل بأن الضريبة نسبية (١) .

أما إذا زادت الضريبة بنسبة أكبر من نسبة زيادة المادة الخاضعة للضريبة ، كأن تزيد الضريبة بأكثر من الضعف إذا زادت المادة إلى الضعف مثلا ، قيل بأن الضريبة تصاعدية (٢) .

وإذا كانت نسبة زيادة الضريبة أقل من نسبة زيادة المادة الخاضعة لها ، كما لو زادت الضريبة بأقل من الضعف إذا زادت المادة إلى الضعف مثلا ، قيل بأن الضريبة تصاعدية معكوسة (٣) .

سعر الضريبة :

٢٤٣ - يطلق لفظ « سعر الضريبة » أو « معدل الضريبة » (٤) على

(١) Impôt proportionnel .

(٢) Impôt progressif بالفرنسية و Graduated Tax بالإنجليزية .

(٣) Impôt régressif أو Impôt Progressif à rebours .

(٤) Taux .

النسبة بين مقدار الضريبة ومقدار المادة الخاضعة لها ، فإذا كان مقدار الضريبة ١٠٠ جنيه عن دخل مقداره ١٠٠٠ جنيه فإن سعر الضريبة يكون $\frac{1}{10}$ أو ١٠% .

ففي حالة الضريبة النسبية يظل سعر الضريبة واحدا في جميع الأحوال ، وبذلك يمكن تعريفها بأنها الضريبة ذات السعر الثابت (١) ، ومثالها في التشريع المصرى ضريبة الأطنان، والضريبة على إيراد القيم المنقولة، والضريبة على الأرباح التجارية والصناعية .

أما في حالة الضريبة التصاعدية فإن السعر يكون متزايدا ، ولذلك يمكن تعريفها بأنها الضريبة ذات السعر المتزايد (٢) ومثالها في التشريع المصرى الضريبة العامة على الإيراد ورسم الأيلولة على التراكات .

وفي حالة الضريبة التصاعدية المعكوسة يتناقص السعر ولذا يمكن تسميتها بالضريبة ذات السعر المتناقص (٣) ، ومثالها في التشريع المصرى بعض حالات رسوم الدمغة ، والضريبة على المسارح وغيرها من محال الفرجة والملاهى ، فإنها تصاعدية في مجموعها وتصاعدية معكوسة في بعض أجزائها (٤) .

أغراض الضريبة التصاعدية:

٢٤٤ - الغرض من الضريبة التصاعدية إما أن يكون ماليا ، أو اجتماعيا ،

à taux constant (١)

à taux croissant (٢)

à taux décroissant (٣)

(٤) القانون رقم ٢٢٤ لسنة ١٩٥١ بتقرير رسم دمغة ، الفقرة ٣ من الفصل الثالث من الجدول ٣ والفقرة الأولى من القبل الخامس من الجدول نفسه — والقانون رقم ٢٢١ لسنة ١٩٥١ يفرض ضريبة على المسارح وغيرها من محال الفرجة والملاهى ، الباب ١ ب الملحق بالقانون ، قبل تعديله بمقتضى القانون رقم ٩٩ لسنة ١٩٥٦ ، وبعد ذلك التعديل .

أو اقتصاديا ، فيكون ماليا إذا أريد بها الوصول إلى توزيع أفضل للأعباء المالية ، ويكون اجتماعيا إذا أريد بها تحقيق مصالحة اجتماعية ، كالتقليل من التفاوت الاقتصادي بين مختلف طبقات المجتمع ، ويكون اقتصاديا إذا أريد بها تحقيق مصلحة اقتصادية كالحد من الادخار العاطل في المجتمعات المتقدمة اقتصاديا التي يضرها الاكثار من الادخار .

§ ١ - أساس الضريبة التصاعدية

٢٤٥- تقوم فكرة الضريبة التصاعدية على مبدأ تناقص المنفعة، كما سبق القول ، ذلك أن منفعة كل وحدة من وحدات الثروة تقل بالنسبة إلى كل فرد بزيادة الكمية التي يمتلكها من الثروة ، ومن هذا ينتج أن دفع كل جنيه من الضرائب يتضمن الحرمان من كمية من المنفعة الاقتصادية أكبر بالنسبة لدى الدخل الصغير منها بالنسبة لدى الدخل الكبير ، فإذا ما ألزمتنا كل مكلف بأن يدفع كضريبة عددا من الجنيهات يتناسب مع دخله ، أى إذا كانت الضريبة نسبية ، فإن الأقل غنى يحرم من كمية من المنفعة الاقتصادية أكبر من التي يحرم منها الأكثر غنى ، وبذلك تكون الضريبة النسبية على الدخل التقديرى هي في الحقيقة ضريبة تصاعدية معكوسة بالنسبة للمنفعة الاقتصادية ، ولذلك لا يمكن أن يقال عنها إنها ضريبة عادلة ، لأن الضريبة النسبية العادلة يجب أن تكون على الأقل نسبية من حيث المنفعة الاقتصادية ، أى أن تأخذ من كل ممول قدرنا من المنفعة الاقتصادية يتناسب مع ما يحققه له دخله من المنافع الاقتصادية ، ولكن الوصول إلى هذا الغرض يجب أن تكون الضريبة تصاعدية على الدخل التقديرى ، ولذا كانت الضريبة التصاعدية هي الضريبة الوحيدة التي يمكن أن تتحقق بواسطتها العدالة في توزيع أعباء الضرائب على مجموع المكلفين .

§ ٢ - تعد الضريبة التصاعدية

٢٤٦ - يرى بعض الكتاب (١) أن الضريبة التصاعدية ، من الناحية المالية ، إذا كانت أكثر عدالة من الضريبة النسبية من الوجهة النظرية ، فإنها ليست كذلك من الوجهة العملية ، إذ لا نحصل منها عملا على توزيع لأعباء الضرائب أكثر عدالة مما نحصل عليه بواسطة الضريبة النسبية ، ذلك أننا لكي نحصل من الضريبة التصاعدية على توزيع الأعباء التكاليفية توزيعا عادلا ، يجب أن يطبق التصاعد على كل الضرائب وليس على ضريبة واحدة ، فلا يكفي أن تكون إحدى الضرائب أو عدد منها تصاعديا ، إذا كانت هناك ضرائب أخرى ليست تصاعدية ، لأن هذه الأخيرة تضيق الأثر التصاعدي للأولى ، فيجب أن يكون السعر الكلي لجميع الضرائب تصاعديا . وللوصول إلى ذلك عملا يجب :

أولا - أن يكون توزيع العبء التكاليفي لجميع الممولين ممكنا .

ثانيا - أن يظل هذا التوزيع باقيا عند التطبيق العملي .

فمن الشرط الأول : يلاحظ أن وجود الضرائب غير المباشرة على الاستهلاك بالأخص ، إلى جانب الضرائب المباشرة لا يسمح بتحقيق هذا الشرط ، ذلك أنه إذا كان من السهل توزيع الضرائب المباشرة ومعرفة ما يدفعه كل فرد منها ، فإن الضرائب غير المباشرة ، تعين النولة بالنسبة إليها سعر الضريبة ، ولكن لا يمكنها أن تعين ما يجب أن يدفعه كل فرد منها لأن هذا يرتبط بالكمية التي يستهلكها من المواد الخاضعة للضريبة . ولذا فإن وجود الضرائب غير المباشرة وعدم إمكان جعلها تصاعدية ، يجعل من المستحيل

(١) Fanno المرجع السابق ذكره .

توزيع الأعباء التكاليفية تدريجياً تصاعدياً ، كما يجعل من المستحيل معرفة ما إذا كان ما يتحملة كل فرد من الأعباء التكاليفية تصاعدياً ، أو نسياً ، أو تصاعدياً معكوساً .

وختلاصة رأى هؤلاء الكتاب أن نظام الضرائب الحالي القائم على وجود الضرائب غير المباشرة إلى جانب الضرائب المباشرة يمنع من تحقق الشرط الأول ، وهو أن يكون التصاعد على كل الضرائب وليس على بعضها .

ويرد على ذلك بأن وجود الضرائب غير المباشرة ، وعدم استطاعة جعلها تصاعدية ، أدعى إلى أن تكون الضرائب المباشرة تصاعدية حتى يمكن معالجة التصاعد المعكوس في الضرائب غير المباشرة بواسطة التصاعد الطبيعي للضرائب المباشرة .

أما عن الشرط الثاني : وهو أن يظل التصاعد باقياً عند التطبيق العملي ، فيقولون بأن الضرائب مهما كان مقدارها وسعرها ، لا تبقى كلها على حائق الممول الذي يدفعها . لأن هناك ظواهر مالية من شأنها نقل عبء الضرائب وانتشاره ، مما ينتج عنه اختلاف العبء الحقيقي لكل مول عن العبء الذي يرمى المشرع للوصول إليه بتحديد ه للضريبة سعراً تصاعدياً . ويقولون بأنه حتى لو سلمنا جدلاً بأنه في إمكان الدولة جعل العبء التكاليفي للضرائب على كل فرد تصاعدياً ، فإنه لا ينتج من ذلك عملاً أن يظل توزيع العبء على الأفراد كما أراد المشرع ، والذي يهم هو التوزيع الفعلي للعبء المالي ، وليس التوزيع الذي يضعه المشرع ، والتوزيع الفعلي كما سنرى يخالف ما أراد المشرع ، إذ يميل الأفراد إلى تقليل ما يدفعونه من الضرائب باخفاء جزء من المادة الخاضعة للضريبة ، وهو ما يعرف بالتهرب من الضريبة ، وكل الضرائب معرضة للتهرب منها ، إلا أن الضريبة التصاعدية أكثر تعسراً له

من غيرها ، كما يتضح من المثال الآتي : إذا فرضت ضريبة نسبية بسعر ١٠٪ على الدخل فإذا أفلح من كان دخلة ١٠٠٠٠ جنيه في إخفاء ٢٠٠٠ جنيه من دخله مثلا فإن ما يدفعه كضريبة هو ٨٠٠ جنيه بدلا من ١٠٠٠ جنيه . أما إذا كانت الضريبة تصاعدية ، بأن كانت ٨٪ على ٨٠٠٠ جنيه و ١٠٪ على ١٠٠٠٠ جنيه ، فإن ما يدفعه الممول إذا أفلح في إخفاء ٢٠٠٠ جنيه من دخله هو ٦٤٠٠ جنيه بدلا من ٨٠٠ جنيه ، يضاف إلى ذلك أن تهرب الأغنياء من الضرائب أكثر حدودا من تهرب غيرهم ، لأن الأغنياء يعرفون أكثر من سواهم كيف يخفون جزءا من أموالهم ، وتكون النتيجة أن التهرب يضعف أثر التصاعد ، مما يغير في الواقع من نظام توزيع الأعباء العامة على الأفراد وهو النظام الذي استعمل التصاعد للوصول إليه .

ويرد على ذلك بأن علاج مثل هذه الحالة يكون بمكافحة التهرب وليس بترك التصاعد .

٢٤٧ - ويقول كتاب آخرون (١) إن تصاعد الضريبة يؤدي في نهاية الأمر إلى إستيعاب الضريبة للمادة الخاضعة لها وبعبارة أخرى إلى مصادرتها والاستيلاء عليها ، وذلك حين يصل سعر الضريبة إلى ١٠٠٪ .

ويرد على ذلك بأن الأخذ بالضريبة التصاعدية ليس معناه تطبيقها على وجه غير معقول ، إذ يمكن إيقاف التصاعد عند حد لا تكون فيه الضريبة شديدة ، لأن تصاعد الضريبة ليس عقابا للدخل الكبير ، وإنما هو وسيلة لتوزيع الأعباء العامة على المكلفين كل بقدر استطاعته ، ولأن زيادة سعر الضريبة عن حد معين تؤدي إلى تبديد المادة الخاضعة لها ، مما يترتب عليه في النهاية نقص حصيلها ، إذ لا يجد الممول أي حافز لتنمية ثروته .

إذا كان الأيراد ١٠٠ جنيه كان سعر الضريبة ١٪.

2000

٧٤ ١ ١ ١ ٣٠٠ ١ ١ ١

٨٠٠ ١ ٢ ٣ ٤ ٥ ٦ ٧ ٨ ٩ ١٠ ١١ ١٢ ١٣ ١٤ ١٥ ١٦ ١٧ ١٨ ١٩ ٢٠ ٢١ ٢٢ ٢٣ ٢٤ ٢٥ ٢٦ ٢٧ ٢٨ ٢٩ ٣٠ ٣١ ٣٢ ٣٣ ٣٤ ٣٥ ٣٦ ٣٧ ٣٨ ٣٩ ٤٠ ٤١ ٤٢ ٤٣ ٤٤ ٤٥ ٤٦ ٤٧ ٤٨ ٤٩ ٥٠ ٥١ ٥٢ ٥٣ ٥٤ ٥٥ ٥٦ ٥٧ ٥٨ ٥٩ ٦٠ ٦١ ٦٢ ٦٣ ٦٤ ٦٥ ٦٦ ٦٧ ٦٨ ٦٩ ٧٠ ٧١ ٧٢ ٧٣ ٧٤ ٧٥ ٧٦ ٧٧ ٧٨ ٧٩ ٨٠ ٨١ ٨٢ ٨٣ ٨٤ ٨٥ ٨٦ ٨٧ ٨٨ ٨٩ ٩٠ ٩١ ٩٢ ٩٣ ٩٤ ٩٥ ٩٦ ٩٧ ٩٨ ٩٩ ١٠٠ ١٠١ ١٠٢ ١٠٣ ١٠٤ ١٠٥ ١٠٦ ١٠٧ ١٠٨ ١٠٩ ١١٠ ١١١ ١١٢ ١١٣ ١١٤ ١١٥ ١١٦ ١١٧ ١١٨ ١١٩ ١٢٠ ١٢١ ١٢٢ ١٢٣ ١٢٤ ١٢٥ ١٢٦ ١٢٧ ١٢٨ ١٢٩ ١٣٠ ١٣١ ١٣٢ ١٣٣ ١٣٤ ١٣٥ ١٣٦ ١٣٧ ١٣٨ ١٣٩ ١٤٠ ١٤١ ١٤٢ ١٤٣ ١٤٤ ١٤٥ ١٤٦ ١٤٧ ١٤٨ ١٤٩ ١٥٠ ١٥١ ١٥٢ ١٥٣ ١٥٤ ١٥٥ ١٥٦ ١٥٧ ١٥٨ ١٥٩ ١٦٠ ١٦١ ١٦٢ ١٦٣ ١٦٤ ١٦٥ ١٦٦ ١٦٧ ١٦٨ ١٦٩ ١٧٠ ١٧١ ١٧٢ ١٧٣ ١٧٤ ١٧٥ ١٧٦ ١٧٧ ١٧٨ ١٧٩ ١٨٠ ١٨١ ١٨٢ ١٨٣ ١٨٤ ١٨٥ ١٨٦ ١٨٧ ١٨٨ ١٨٩ ١٩٠ ١٩١ ١٩٢ ١٩٣ ١٩٤ ١٩٥ ١٩٦ ١٩٧ ١٩٨ ١٩٩ ٢٠٠ ٢٠١ ٢٠٢ ٢٠٣ ٢٠٤ ٢٠٥ ٢٠٦ ٢٠٧ ٢٠٨ ٢٠٩ ٢١٠ ٢١١ ٢١٢ ٢١٣ ٢١٤ ٢١٥ ٢١٦ ٢١٧ ٢١٨ ٢١٩ ٢٢٠ ٢٢١ ٢٢٢ ٢٢٣ ٢٢٤ ٢٢٥ ٢٢٦ ٢٢٧ ٢٢٨ ٢٢٩ ٢٣٠ ٢٣١ ٢٣٢ ٢٣٣ ٢٣٤ ٢٣٥ ٢٣٦ ٢٣٧ ٢٣٨ ٢٣٩ ٢٤٠ ٢٤١ ٢٤٢ ٢٤٣ ٢٤٤ ٢٤٥ ٢٤٦ ٢٤٧ ٢٤٨ ٢٤٩ ٢٥٠ ٢٥١ ٢٥٢ ٢٥٣ ٢٥٤ ٢٥٥ ٢٥٦ ٢٥٧ ٢٥٨ ٢٥٩ ٢٦٠ ٢٦١ ٢٦٢ ٢٦٣ ٢٦٤ ٢٦٥ ٢٦٦ ٢٦٧ ٢٦٨ ٢٦٩ ٢٧٠ ٢٧١ ٢٧٢ ٢٧٣ ٢٧٤ ٢٧٥ ٢٧٦ ٢٧٧ ٢٧٨ ٢٧٩ ٢٨٠ ٢٨١ ٢٨٢ ٢٨٣ ٢٨٤ ٢٨٥ ٢٨٦ ٢٨٧ ٢٨٨ ٢٨٩ ٢٩٠ ٢٩١ ٢٩٢ ٢٩٣ ٢٩٤ ٢٩٥ ٢٩٦ ٢٩٧ ٢٩٨ ٢٩٩ ٣٠٠ ٣٠١ ٣٠٢ ٣٠٣ ٣٠٤ ٣٠٥ ٣٠٦ ٣٠٧ ٣٠٨ ٣٠٩ ٣١٠ ٣١١ ٣١٢ ٣١٣ ٣١٤ ٣١٥ ٣١٦ ٣١٧ ٣١٨ ٣١٩ ٣٢٠ ٣٢١ ٣٢٢ ٣٢٣ ٣٢٤ ٣٢٥ ٣٢٦ ٣٢٧ ٣٢٨ ٣٢٩ ٣٣٠ ٣٣١ ٣٣٢ ٣٣٣ ٣٣٤ ٣٣٥ ٣٣٦ ٣٣٧ ٣٣٨ ٣٣٩ ٣٤٠ ٣٤١ ٣٤٢ ٣٤٣ ٣٤٤ ٣٤٥ ٣٤٦ ٣٤٧ ٣٤٨ ٣٤٩ ٣٥٠ ٣٥١ ٣٥٢ ٣٥٣ ٣٥٤ ٣٥٥ ٣٥٦ ٣٥٧ ٣٥٨ ٣٥٩ ٣٦٠ ٣٦١ ٣٦٢ ٣٦٣ ٣٦٤ ٣٦٥ ٣٦٦ ٣٦٧ ٣٦٨ ٣٦٩ ٣٧٠ ٣٧١ ٣٧٢ ٣٧٣ ٣٧٤ ٣٧٥ ٣٧٦ ٣٧٧ ٣٧٨ ٣٧٩ ٣٨٠ ٣٨١ ٣٨٢ ٣٨٣ ٣٨٤ ٣٨٥ ٣٨٦ ٣٨٧ ٣٨٨ ٣٨٩ ٣٩٠ ٣٩١ ٣٩٢ ٣٩٣ ٣٩٤ ٣٩٥ ٣٩٦ ٣٩٧ ٣٩٨ ٣٩٩ ٤٠٠ ٤٠١ ٤٠٢ ٤٠٣ ٤٠٤ ٤٠٥ ٤٠٦ ٤٠٧ ٤٠٨ ٤٠٩ ٤١٠ ٤١١ ٤١٢ ٤١٣ ٤١٤ ٤١٥ ٤١٦ ٤١٧ ٤١٨ ٤١٩ ٤٢٠ ٤٢١ ٤٢٢ ٤٢٣ ٤٢٤ ٤٢٥ ٤٢٦ ٤٢٧ ٤٢٨ ٤٢٩ ٤٣٠ ٤٣١ ٤٣٢ ٤٣٣ ٤٣٤ ٤٣٥ ٤٣٦ ٤٣٧ ٤٣٨ ٤٣٩ ٤٤٠ ٤٤١ ٤٤٢ ٤٤٣ ٤٤٤ ٤٤٥ ٤٤٦ ٤٤٧ ٤٤٨ ٤٤٩ ٤٥٠ ٤٥١ ٤٥٢ ٤٥٣ ٤٥٤ ٤٥٥ ٤٥٦ ٤٥٧ ٤٥٨ ٤٥٩ ٤٦٠ ٤٦١ ٤٦٢ ٤٦٣ ٤٦٤ ٤٦٥ ٤٦٦ ٤٦٧ ٤٦٨ ٤٦٩ ٤٧٠ ٤٧١ ٤٧٢ ٤٧٣ ٤٧٤ ٤٧٥ ٤٧٦ ٤٧٧ ٤٧٨ ٤٧٩ ٤٨٠ ٤٨١ ٤٨٢ ٤٨٣ ٤٨٤ ٤٨٥ ٤٨٦ ٤٨٧ ٤٨٨ ٤٨٩ ٤٩٠ ٤٩١ ٤٩٢ ٤٩٣ ٤٩٤ ٤٩٥ ٤٩٦ ٤٩٧ ٤٩٨ ٤٩٩ ٥٠٠ ٥٠١ ٥٠٢ ٥٠٣ ٥٠٤ ٥٠٥ ٥٠٦ ٥٠٧ ٥٠٨ ٥٠٩ ٥١٠ ٥١١ ٥١٢ ٥١٣ ٥١٤ ٥١٥ ٥١٦ ٥١٧ ٥١٨ ٥١٩ ٥٢٠ ٥٢١ ٥٢٢ ٥٢٣ ٥٢٤ ٥٢٥ ٥٢٦ ٥٢٧ ٥٢٨ ٥٢٩ ٥٣٠ ٥٣١ ٥٣٢ ٥٣٣ ٥٣٤ ٥٣٥ ٥٣٦ ٥٣٧ ٥٣٨ ٥٣٩ ٥٤٠ ٥٤١ ٥٤٢ ٥٤٣ ٥٤٤ ٥٤٥ ٥٤٦ ٥٤٧ ٥٤٨ ٥٤٩ ٥٥٠ ٥٥١ ٥٥٢ ٥٥٣ ٥٥٤ ٥٥٥ ٥٥٦ ٥٥٧ ٥٥٨ ٥٥٩ ٥٦٠ ٥٦١ ٥٦٢ ٥٦٣ ٥٦٤ ٥٦٥ ٥٦٦ ٥٦٧ ٥٦٨ ٥٦٩ ٥٧٠ ٥٧١ ٥٧٢ ٥٧٣ ٥٧٤ ٥٧٥ ٥٧٦ ٥٧٧ ٥٧٨ ٥٧٩ ٥٨٠ ٥٨١ ٥٨٢ ٥٨٣ ٥٨٤ ٥٨٥ ٥٨٦ ٥٨٧ ٥٨٨ ٥٨٩ ٥٩٠ ٥٩١ ٥٩٢ ٥٩٣ ٥٩٤ ٥٩٥ ٥٩٦ ٥٩٧ ٥٩٨ ٥٩٩ ٦٠٠ ٦٠١ ٦٠٢ ٦٠٣ ٦٠٤ ٦٠٥ ٦٠٦ ٦٠٧ ٦٠٨ ٦٠٩ ٦١٠ ٦١١ ٦١٢ ٦١٣ ٦١٤ ٦١

٢ - التعاهد الطبقات (١)

٢٥٠ - في هذا النوع تقسم المادة الخاضعة للضريبة إلى عدة طبقات،

وزداد سعر الضريبة في كل طبقة عن الطبقة السابقة لها . ويكون السعر واحدا لكل طبقة ، أى أن الضريبة تبقى نسبة داخل كل طبقة .

مثال :

١ - الأيراد الذي لا يتجاوز ١٠٠ جنيهه سنوياً يكون سعر الضريبة عليه ٢ %

٣- « يزيد عن ١٠٠ ج ولا يتجاوز ٢٠٠ جنيه سنويا يكون سعر الفريية عليه ٣ ٪ »

% 1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 11 12 13 14 15 16 17 18 19 20 21 22 23 24 25 26 27 28 29 30 31 32 33 34 35 36 37 38 39 40 41 42 43 44 45 46 47 48 49 50 51 52 53 54 55 56 57 58 59 60 61 62 63 64 65 66 67 68 69 70 71 72 73 74 75 76 77 78 79 80 81 82 83 84 85 86 87 88 89 90 91 92 93 94 95 96 97 98 99 100

%

% ٦ ٨ ٨ ٨ ٨ ٨ ٨ ٧٠٠ ٨ ٨ ١٠٠ ٨ ٨ ٨ -٠

% A B C D E F G H I J K L M N O P Q R S T U V W X Y Z . . . - +

% 1. 2 3 4 5 6 7 8 9 10 11 12 13 14 15 16 17 18 19 20 21 22 23 24 25 26 27 28 29 30 31 32 33 34 35 36 37 38 39 40 41 42 43 44 45 46 47 48 49 50 51 52 53 54 55 56 57 58 59 60 61 62 63 64 65 66 67 68 69 70 71 72 73 74 75 76 77 78 79 80 81 82 83 84 85 86 87 88 89 90 91 92 93 94 95 96 97 98 99 100

٨ - « سنويا يكون سعر الضريبة عليه ١٠,٠٠٠ »

فاذا فرضنا أن شخصا إيراده السنوي ٦٠٠٠ جنيه فان الضريبة المستحقة

عليه تكون $\frac{10 \times 1000}{100} = 100$ جنيه.

وبالاحظ على هذا النوع :

(١) أن جميع الطبقات تبدأ من صفور وتنتهى عند حد أعلى من الحد الذى

وقفت عنده الطبقة السابقة .

(١) التمهيد بالطبقات . Progression par classes

(ب) أن الطبقة الأخيرة ليس لها حد أعلى ، حتى لا يصل تصاعد الضريبة إلى استغراق المادة الخاضعة لها .

نقر التصاعد بالطبقات :

٢٥١ - يؤخذ على التصاعد بالطبقات أن صاحب الإيراد يضار أحيانا نتيجة لزيادة طفيفة في إيراده ، فازدياد الإيراد مثلا من ١٠٠٠ جنيه إلى ١٠٠١ جنيه يجعل الضريبة تزيد من ٥٠ جنيه (٥٪) إلى ٦٠,٠٦ جنيه (٦٪) . أي أن زيادة جنيه واحد في الإيراد ترتبت عليها زيادة الضريبة بمقدار عشرة جنيهات ، ولتلافى ذلك ينص عادة في قانون الضريبة على ألا يقل صافي إيراد أعلى عن صافي إيراد أدنى نتيجة لانتقال صاحبه من طبقة إلى التي تعلوها .

فاذا دفع من كان إيراده ١٠٠٠ جنيه مبلغ ٥٠ جنيها ضريبة ، وأصبح لإيراده الصافي ٩٥٠ جنيها فانه يجب ألا يقل عن ٩٥٠ جنيها صافي إيراد من يزيد إيراده على ١٠٠٠ جنيه وبناء على ذلك فان صاحب الإيراد الذي يبلغ ١٠٠١ جنيها يدفع ٥١ جنيها فقط ضريبة ، لكي يتبقى له ٩٥٠ جنيها .

٣- التصاعد بالشرائح: (١)

٢٥٢ - يطلق عليه أيضا التصاعد بالأجزاء أو بالأكسام ، وهو يرمى إلى تلافى العيب السابق ، وفيه تقسم المادة الخاضعة للضريبة إلى عدة شرائح أو أجزاء متساوية أو غير متساوية ، ويقرر على كل شريحة منها سعر يتصاعد بزيادة الشرائح ، فلا يطبق على الإيراد كله سعر واحد ، كما في الطريقة السابقة ، وإنما تطبق عليه أسعار متعددة بعدد شرائح المادة الخاضعة للضريبة.

(١) التصاعد بالشرائح : Progression par tranches .

مثال :

- ١ - ال ٥٠ جنيه الأولى ٠٠٠ معفاة .
- ٢ - ال ١٠٠ جنيه التالية بسعر ٢٪
- ٣ - ال ٢٥٠ جنيه " " ٣ ٪
- ٤ - ال ٥٠٠ جنيه " " ٥ ٪
- ٥ - ال ١٠٠٠ جنيه " " ١٠ ٪
- ٦ - ال ٥٠٠٠ جنيه " " ١٥ ٪
- ٧ - ما زاد على ذلك " " ٢٠ ٪

فإذا كان دخل شخص ١٥٠٠ جنيه فإنه يدفع الضريبة كالاتى :

- | | | | | | |
|---------------|---------------|-------------------|--------|-----|---------|
| ال ٥٠٠ | جنيهها الأولى | لا يدفع عنها شيئا | أى | صفر | جنيها . |
| ال ١٠٠ | جنيه التالية | يدفع عنها | بسر ٢٪ | أى | ٢ |
| ال ٢٥٠ | " " " " " " | " " " " " " | ٣٪ | " | ٧,٥ |
| ال ٥٠٠ | " " " " " " | " " " " " " | ٥٪ | أى | ٢٥ |
| ال ٦٠٠ | " " " " " " | " " " " " " | ١٠٪ | " | ٦٠ |
| <hr/> | | | | | |
| أى أن ال ١٥٠٠ | " " " " " " | كلها | " | " | ٩٤,٥ |

فيكون السعر الحقيقى هو ٦,٣٪

ويلاحظ على هذا النوع :

- ١ - أن الشرائع متلاصقة .
- ٢ - أن طول كل شريحة يزيد عن طول الشريحة السابقة .
- ٣ - أن الشريحة الأولى تبدأ عند الصفر وينص غالبا على إعفائها .
- ٤ - أنه لا يوجد حد أعلى للشريحة الأخيرة .

٥ - أنه لا يجب أن يصل سعر الضريبة على الشريحة الأخيرة إلى ١٠٠٪
مهما بلغ مقدار الأيراد .

ويلاحظ أنه قد يجمع بين التصاعد بالطبقات والتصاعد بالشرائح في وقت واحد ، بتقسيم الأيراد إلى طبقات ، وتقسيم كل طبقة إلى شرائح .

٤ - التصاعد بالتخصم ^(١):

٢٥٣- في هذا النوع يكون سعر الضريبة واحدا ولكنه لا يطبق على كل المادة الخاضعة للضريبة ، بل بعد خصم جزء معين منها ، مثال ذلك أن ينص المشرع على إعفاء مائة جنيه من كل أيراد مهما صغر أو كبر ، ويفرض سعرا قدره ١٠ ٪ على الباقي من الأيراد فيكون السعر الحقيقي للضريبة كالتالي :

الأيراد جنيه	الجزء المخصوم جنيه	الجزء الخاضع للضريبة جنيه	الضريبة جنيه	السعر الحقيقي
١٠٠	١٠٠	صفر	صفر	صفر
١٢٥	١٠٠	٢٥	٣,٥	٢ ٪
١٥٠	١٠٠	٥٠	٥	٣,٣٣ ٪
٢٠٠	١٠٠	١٠٠	١٠	٥ ٪
١٠٠٠	١٠٠	٩٠٠	٩٠	٩ ٪
١٠٠٠٠	١٠٠	٩٩٠٠	٩٩٠	٩,٩ ٪
١٠٠٠٠٠	١٠٠	٩٩٩٠٠	٩٩٩٠	٩,٩٩ ٪

ويسمى هذا النوع بالتخصم عند القاعدة (٢) .

(١) التصاعد بالتخصم : Progression par déduction

(٢) التخصم عند القاعدة : déduction à la base

ويلاحظ أن السعر الحقيقي تصاعدي ، ولكنه لا يصل أبداً إلى ١٠٪ ،
وأنه كلما زادت المادة الخاضعة للضريبة كلما قل تأثير الخصم على السعر الحقيقي
كما هو ظاهر في المثال السابق .

وهناك أنواع أخرى من التصاعد بالخصم .

§ ٤ - التصاعد في اتجاه واحد أو أكثر (١)

٢٥٤ - يكون التصاعد في اتجاه واحد إذا كانت الضريبة تتصاعد
بتزايد المادة الخاضعة للضريبة فقط ، ويكون في اتجاهين أو أكثر ، إذا
تمشى التصاعد مع 'ازدياد المادة الخاضعة للضريبة ومع عامل آخر أو أكثر ،
ويحدث هذا عادة في ضرائب التركات ، فيكون التصاعد متمشياً مع نصيب
الوارث فقط (اتجاه واحد) ، أو مع نصيب الوارث ، ودرجة قرابته
للمورث (اتجاهين) . أو مع نصيب الوارث ، ودرجة قرابته للمورث ،
واختلاف عدد الأولاد أو فروع الأولاد الذين تركهم المورث (ثلاثة
اتجاهات) ، أو مع نصيب الوارث ودرجة قرابته للمورث ، واختلاف عدد
الورثة ، والحالة المدنية للوارث (أعزب ، متزوج ، أرمل ، أو ذو أولاد)
(أربعة اتجاهات) .

وقد أخذ المشرع المصري بالنسبة للضريبة العامة على الإرادة المقررة
بمقتضى القانون رقم ٩٩ لسنة ١٩٤٩ بنظام التصاعد في اتجاه واحد ، وأخذ

(٢) التصاعد في اتجاه واحد أو أكثر : Progression dans deux ou plusieurs directions

بالنسبة لرسم الأيلولة على التركات ، المقرر بمقتضى القانون رقم ١٤٢ لسنة ١٩٤٤ ، بنظام التصاعد فى اتجاهين هما مقدار نصيب الوارث ودرجة قرابته للمورث .

§ ٥ - الضريبة التنازلية (١)

٢٥٥ - الضريبة التنازلية نوع من الضريبة التصاعدية ، وفيها يقرر المشرع سعرا نسبيا يطبق على الايراد كله ، إلا أن هذا السعر ينخفض تدريجيا للايرادات الصغيرة . مثال ذلك أن يكون سعر الضريبة ١٠٪ ولكن ينخفض السعر إلى ٦٪ للايرادات التى لا تزيد على ٣٠٠ جنيه وإلى ٤٪ للايرادات التى لا تزيد على ٢٠٠ جنيه .

والفرق بين الضريبة التنازلية والضريبة التصاعدية العادية هو أن هذه الأخيرة تبدأ بسعر منخفض للايرادات الصغيرة ويزداد السعر بزيادة الايراد. أما فى الضريبة التنازلية فيفرض سعر نسبى واحد لجميع الايرادات ولكن يخفف عن الايرادات الصغيرة ، فالغاية واحدة هى جعل عبء الضريبة متمشيا مع المقدرة التكاليفية للممول ، إلا أن الضريبة التنازلية تمتاز بأنها أكثر كياسة ، إذ لا يظهر المشرع فيها بمظهر من يعادى الثروات الكبيرة وإنما يظهر بمظهر من يريد التخفيف عن الايرادات الصغيرة ، يضاف إلى ذلك أن عدد الطبقات فى الضريبة التنازلية يكون قليلا بخلاف الحال فى الضريبة التصاعدية .

(١) الضريبة التنازلية : Impôt dégressif

المبحث الثاني

القواعد الاقتصادية للضريبة

نتكلم في هذا المبحث عن وعاء الضريبة ، ومصدرها ، وآثارها الاقتصادية والتوزيع الفعلي للعبء المالى .

وعاء الضريبة

٢٥٦ - وعاء الضريبة (١) هو الثروة التى تخضع للضريبة والتى تقاس الضريبة بها .

وقد كانت الضرائب فى العصور الماضية تفرض على الأشخاص باعتبارها جزية رعوس (٢) وطبقت فى مصر منذ الفتح الاسلامى .

وفرضت أيضا ضريبة رعوس فى مصر فى سنة ١٨٧٥ . وعرفت باسم « الفردة » وقسم الأهالى بموجبها إلى ثلاث طبقات : الأولى تدفع ٤٥ قرشا ، والثانية تدفع ٣٠ قرشا ، والثالثة تدفع ١٥ قرشا . وألغيت سنة ١٨٨٠ .

ونظام الضرائب على الأشخاص معيب لفرضه دون نظر إلى الثروة ، وقد زال الآن من جميع البلاد تقريبا ، إلا أنه فى بعض ولايات سويسرا والولايات المتحدة تفرض ضريبة بسيطة على الأشخاص مقابل استعمال حق الانتخاب كما أنها موجودة فى بعض المستعمرات .

(١) وعاء الضريبة : Assiette de l'impôt ويطلق عليه فى سوريا « مطرح الضريبة » .

(٢) ضريبة الرعوس : Capitation

ويطلق على الضرائب التي تفرض على الأشخاص « الضرائب على الأشخاص » (١) تمييزاً لها عن الضرائب التي تفرض على الأموال . (٢).

ووعاء الضريبة في العصر الحديث هو الثروة . فوعاء الضرائب غير المباشرة هو الثروة عند تداولها أو استهلاكها ، أما وعاء الضرائب المباشرة فاما أن يكون رأس المال أو الناتج أو الدخل . ورأس المال هو مجموع ما يمتلكه الفرد في وقت معين ، والناتج هو مجموع الأموال الاقتصادية الناشئة عن عملية إنتاج . وهو إما أن يكون إجمالياً أو صافياً ، فيكون إجمالياً إذا تضمنت نفقات الحصول عليه ، وصافياً إذا لم يتضمنها . وتعتبر تلك النفقات في الحقيقة دخولا صافيه لعوامل الانتاج التي اشتركت في عملية الانتاج .

والدخل ، كما سبق ، هو كل ثروة جديدة ، نقدية أو مقومة بالنقد ، تدخل في حوزة الفرد أثناء مدة معينة بشكل دوري ، ويمكنه استهلاكها دون مساس بماله الأصلي .

فوعاء الضرائب المباشرة إذن يمكن أن يكون رأس المال ، أو الناتج الاجمالي ، أو الدخول الصافي لعوامل الانتاج ، أو الدخل الكلي الشخصي لكل محمول .

مصدر الضريبة :

٢٥٧- مصدر الضريبة (٣) هو الثروة التي تستند بها الضريبة فعلا ، وقد يكون مصدر الضريبة رأس المال أو الدخل . على أن الدخل هو المصدر

(١) الضرائب على الأشخاص : Impôts sur les personnes .

(٢) الضرائب على الأموال : Impôts sur les biens .

(٣) مصدر الضريبة : Source de l'impôt .

الرئيسى للضرائب ، لأن الضريبة فريضة متجددة فيجب أن تستوفى من ثروة متجددة ، فيها كانت طريقة تنظيم الضرائب ، ومهما كان عاؤها ، فانها يجب أن تستقر فى النهاية ، بالنسبة للضرائب العادية على الأقل ، على الدخل فقط .

وقد توجد ضرائب تسمى بالضرائب على رأس المال ، ولكن هذه التسمية لا تدل إلا على أن تلك الضرائب تقاس على رأس المال ، لأن هذا المقياس قد يدل على المقدرة التكليفية للممول ، ولكن يجب ألا تدفع هذه الضرائب إلا من الدخل ، لأنها إذا سددت من رأس المال لنضرب هذا المصدر ، ولأضر ذلك بالممولين وبالاقتصاد القومى وبالحزاة العامة نفسها ، ولذلك فان الضرائب الحقيقية على رأس المال ، إذا كان لابد منها ، لا تكون إلا ضرائب غير عادية ، أى مؤقتة ، ويكون سعرها مرتفعاً وتقتطع جزءاً من رأس المال .

الآثار الاقتصادية المباشرة للضرائب :

٢٨٥ - لا يتفق الاقتصاديون فيما يتعلق بالآثار الاقتصادية المباشرة للضرائب فالبعض (١) يقول بأن الضرائب ، حتى ولو كانت ثقيلة ، تحرك نشاط الأفراد ، وتدفعهم لزيادة الانتاج ، حتى يعوضوا ما يطرأ على دخلهم من نقص نتيجة دفع الضرائب .

ويقول البعض الآخر ، إن الضرائب وبخاصة التقيسلة تنهى بشل نشاط الأفراد ، وبإضعاف قوة إنتاجهم :

والحقيقة أن آثار الضرائب تتوقف إلى حد كبير على مقدارها من جهة ، وعلى الأوجه التى تستعمل فيها الدولة حصيلتها من جهة أخرى .

(1) Mac-Culloch, Rau, Wagner.

فان كانت معتدلة فالغالب أنها تحرك نشاط الأفراد . فالمنتج مثلا يعمل على خفض نفقات انتاجه ، مستعينا في ذلك بالوسائل الفنية التي تمكنه من الاقتصاد في العمل وفي رأس المال . أما إذا زادت كثيرا ، فالغالب أنها تضعف فيهم روح الاقدام وتصبح ضارة من الوجهة الاقتصادية .

تأثير الضرائب على المستوى العام للأسعار :

٢٥٩- تقتطع الضرائب في مجموعها جزءاً من دخول الأفراد ، ودخولهم إذ تقل ، يقل طلبهم للسلع والخدمات ، مما يجعل المستوى العام للأسعار يتجه نحو الانخفاض ، وينخفض فعلاً إذا أبعدت الدولة ما حصاته من الضرائب عن التداول ، بأن استخدمته في سداد قروض خارجية ، أو في تكوين مال احتياطي ، أما إذا أعادته إلى التداول بأن استخدمته في سداد ثمن ما تحتاجه من سلع وخدمات ، كدفع مبالغ مستحقة للموردين والمقاولين ، أو مرتبات للموظفين ، واستخدام هؤلاء ما يحصلون عليه من الدولة في طلب سلع وخدمات ، فان اتجه المستوى العام للأثمان نحو الانخفاض لا يتحقق فعلاً .

هذا عن تأثير الضرائب في مجموعها ، على أن لكل ضريبة معينة تأثيرها هي أيضاً في ثمن سلعة أو خدمة معينة ، اذا فرضت على استيرادها أو انتاجها أو تداولها أو استهلاكها ، فتتميل إلى رفع ثمنها بمقدار الضريبة كلة أو بعضه إذا تحققت ظروف معينة ، سنبحثها عند دراسة نقل عبء الضريبة .

تأثير الضرائب على المستهلك :

٢٦٠- كذلك للضرائب المفروضة على دخول المكلفين أثرها في ثمن سلع معينة ، وفي استهلاكها ، ذلك أن الضرائب بتقليلها من دخول المكلفين

تدفعهم إلى التضحية ببعض السلع والخدمات . وخاصة السلع الكمالية ، فيقل طلبهم عليها ، وتميل أثمانها نحو الانخفاض ، على أن الطلب على السلع لا يقل بنسبة واحدة ، بل يتفاوت من سلعة إلى أخرى تبعاً لدرجة مرونة الطلب عليها ، فالسلع ذات الطلب المرن يتأثر استهلاكها نتيجة الضرائب أكثر من السلع ذات الطلب غير المرن ، التي لا يستطيع المكلفون الاستغناء عنها إلا في حدود ضيقة .

يضاف إلى ذلك أن مدى تأثير استهلاك السلع بالضرائب يتوقف على درجة مرونة طلب الطبقات التي تقع عليها الضريبة . فالضرائب التي تصيب لأغنياء خاصة (كالضرائب المباشرة التصاعدية) لا تقلل من استهلاكهم ، لأنهم يدفعونها من مدخراتهم ، أما التي تصيب الفقراء (كالضرائب غير المباشرة) فإنها تقلل من استهلاكهم للسلع وعلى الأخص ذات الطلب المرن .

ومن جهة أخرى يتوقف أثر الضريبة في الاستهلاك على ما تفعله الدولة بالمتحصل من الضريبة ، فإذا استخدمته في طلب بعض السلع والخدمات ، فإن نقص استهلاك الأفراد الناتج عن فرض الضريبة قد يعوضه زيادة الاستهلاك الذي يحدثه إنفاق الدولة . أما إذ جمعت الدولة حصيلة الضريبة فإن الاستهلاك يتجه نحو النقصان .

تأثير الضرائب على الإنتاج :

٢٦١ — إذا ترتب على الضرائب نقص الاستهلاك ، فإن ذلك يؤدي بدوره إلى نقص الإنتاج .

كذلك يتأثر الإنتاج نتيجة تأثير الضرائب في عرض وطلب رءوس الأموال الإنتاجية فعرض رءوس الأموال الإنتاجية يتوقف على الادخار

الذى يتبعه استئثار ، والضرائب إذ تقلل من الدخل ، تؤدي إلى نقص الادخار وقلة رموس الأسسوال ، ويحدث هذا بالأخص بالنسبة للضرائب المباشرة التصاعدية ، لأنها تقع على دخل الطبقات الغنية المدخرة ، أما الضرائب غير المباشرة فإنها إذ تؤدي إلى نقص استهلاك الطبقات الفقيرة ، يمكن أن يترتب عليها ادخار مجاعى تقوم به الدولة .

هذا عن عرض رموس الأموال الانتاجية ، أما طلبها فيتوقف على فرص الربح التى تعرض لأصحاب الأعمال ، فإذا كان من نتيجة فرض الضريبة أن تقل فرص الربح ، قل طلبهم لرموس الأموال ، غير أن هذا النقص قد يعوضه طلب المشروعات التى يزداد الطلب على منتجاتها نتيجة انفاق الدولة ما تحصله من ضرائب .

ولإى جانب ذلك ، قد تؤدي الضريبة إلى تنقل عناصر الانتاج بين فروع الانتاج المختلفة .

تأثير الضرائب على التوزيع :

٢٦٢- قد يترتب على الضرائب أن يسوء توزيع الدخول والثروات إذا أصابت الطبقات الفقيرة أكثر من الطبقات الغنية ، ويحدث هذا من الضرائب غير المباشرة على عكس الضرائب المباشرة وبخاصة التصاعدية . لأن وطأة الأولى أشد على الطبقات الفقيرة ، بينما تصيب الثانية الدخول الكبيرة مما يؤدي إلى تقليل التفاوت بين الدخول والثروات .

وينبغى لمعرفة الأثر التام للضرائب البحث فيما تنفق فيه الدولة حصيلتها ، فإذا أنفقت الدولة ما تقتطعه من دخول الطبقات الغنية فى إعطاء إعانات نقدية

للطبقات الفقيرة كمعاشات الضمان الاجتماعي مثلا ، أو في أداء خدمات عامة تستفيد منها الطبقات الفقيرة أكثر من استفادة الطبقات الغنية كالمستشفيات المجانية ، والملاجيء والمدارس المجانية ، فان ذلك يؤدي إلى تقليل التفاوت بين الدخل .

هجرة رموس الأموال :

٢٦٣- قد يترتب على الضرائب الثقيلة هجرة رموس الأموال والأفراد إلى البلد التي تقل فيها الضرائب .

وهجرة رموس الأموال في العصر الحديث ظاهرة عامة مستقلة عن الأسباب المالية ، ولكن الأسباب المالية قد تزيد من شدتها ، وقد سهل نمو الثروات المنقولة هذه الهجرة كثيرا .

وزيادة الضرائب في دولة عن الدول الأخرى زيادة كبيرة تجعل كثيرا من المولين يفكرون في إرسال رموس أموالهم إلى الخارج ، ويجب أن تكون الزيادة كبيرة حتى يفعلوا ذلك ، لأن حفظ الأموال في الخارج قد يعرضها للخطر ، كما أنه قد يستلزم نفقات ، هذا إلى جانب خطر ازدياد الضرائب .

كذلك قد تتناول الهجرة الأفراد أيضا ، إلا أن هذه أقل حدوثا من هجرة رموس الأموال ، ولا يلتجأ إليها عادة إلا إذا بلغ ثقل الضرائب حدا بعيدا .



٢٦٤- والضرائب الثقيلة تضر الخزائن العامة من جهة أخرى لأنها تدفع المله إلى التهرب من الضريبة بانتفاء كل ثرواتهم أو بعضها .

وقد قيل بأن الضرائب المرتفعة تؤدي إلى فساد الأخلاق ، لأنها تعود

الممولين غش الخزانة العامة . وتجعل من الصعب إقلاعهم عن تلك العادة حتى ولو خفضت الضرائب بعد ذلك ، كما أنها تؤدي إلى النفاق المالى ، لأن المشرع يفرض للضريبة سعرا عاليا وهو يعلم أنه لن يدفع فعلا .

وتؤدي الضرائب المرتفعة إلى عسدم المساواة بين الأفراد ، إذ يدفعها البعض ويفلح البعض الآخر في عدم دفعها .

والتهرب وهجرة رموس الأموال كلاهما يقللان من إيرادات الدولة ، إلا أن هجرة رموس الأموال تزيد على ذلك بأنها تحرم الاقتصاد القومى من قوى منتجة ، وبذلك تضار الدولة والاقتصاد القومى في نفس الوقت .

التوزيع الفعلى للعبء المالى :

٢٦٥ - لا يظل توزيع العبء المالى على المكلفين كما أرادته المشرع بل يتغير عند التطبيق تغيرا كبيرا ، ويرجع ذلك إلى عدة أسباب أهمها : التهرب ، ونقل عبء الضريبة ، واستهلاكها .

ونقل عبء الضريبة واستهلاكها من أسباب الاضطراب الرئيسية في نظام توزيع الضرائب ، ولكنها يسببان فوق ذلك سلسلة من الاضطرابات الأخرى تنتهى بالتأثير بدورها في استهلاك الضريبة وانتقالها ، فلكي تكون دراسة التوزيع الفعلى للعبء المالى تامة ، يجب أن يتناول الدرس كل هذه الاضطرابات معا ، ولكن نظرا لتعقد هذه الاضطرابات ، سندرس أولا انتقال الضرائب واستهلاكها كلا منها على حدة ، ثم ندرسها بعد ذلك مجتمعين من حيث علاقاتها وتأثيرهما بعضهما في بعض .

وعلى ذلك سنتبع في دراستنا الترتيب الآتى : التهرب ، نقل عبء الضريبة ، استهلاك الضريبة ، الاضطرابات الأخرى التى تطرأ على توزيع العبء المالى .

المطلب الأول

التهرب من الضريبة

٢٦٦- التهرب من الضريبة (١) ظاهرة يحاول بواسطتها الممول الذي يجب عليه دفع الضريبة عدم دفعها كلها أو بعضها .

والتهرب إما أن يكون تاما أو جزئيا ، ولا توجد ضريبة تقريبا لا يتناولها التهرب كلها أو بعضها أو على الأقل محاولة التهرب . وكلما كانت الضريبة مرتفعة كلما كثر التهرب منها .

أنواع التهرب :

٢٦٧- ويميز بعض الكتاب بين التهرب غير المشروع أو « الغش الضريبي » (٢) ، وهو الذى يتضمن مخالفة لقوانين الضرائب كالتهريب المحرمى ، والتهرب المشروع أو « تجنب الضريبة » (٣) ، وهو الذى لا يتضمن مخالفة لتلك القوانين ، كعمدول الأفراد مثلا عن شراء السلعة التى تفرض عليها ضريبة مرتفعة ، أو الانصراف عن ممارسة استغلال معين لأن الضريبة على دخله أكثر ارتفاعا منها على دخل غيره .

وقد يكون التهرب المشروع عن طريق الاستفادة من الثغرات التى قد توجد فى قانون الضريبة ، كأن يفرض المشرع ضريبة على أرباح الأسهم ، فتعمد الشركات إلى توزيع بعض الربح فى صورة مقابل حضور جلسات الجمعية العمومية للشركة ، حتى لا تلحقه الضريبة (٤) .

(١) التهرب من الضريبة : Evasion fiscale

(٢) الغش الضريبي : Fraude fiscale

(٣) التهرب المشروع : Evasion non frauduleuse.

(٤) ولتلافى ذلك يضع المشرع للضريبة مقابل حضور الجلسات أيضا ، كما فعل المشرع الفرنسى ، وتبعه فى ذلك المشرع المصرى (القانون رقم ٤ لسنة ١٩٣٩ م ، خامسا)

٢٦٨- أما التهرب غير المشروع فمن صوره أن يحول الممول دون ربط الضريبة عليه ، بعدم تقديم الاقرار الخاص بدخله ، أو بادخال السلع المستوردة من الخارج خفية ، حتى لا يدفع عنها الضريبة الجمركية ، أو أن يعمل على أن تربط عليه ضريبة أقل مما يجب ، بأن يذكر في إقراره دخلا أقل من دخله الحقيقي ، أو يذكر قيمة للسلع المستوردة أقل من قيمتها الحقيقية .

ومن صوره أيضا أن يحاول الممول الذى ربطت عليه الضريبة بمبلغ معين ألا يدفعه كله أو بعضه ، باختفاء أمواله أو تهريبها حتى يتعذر استيفاء الضريبة منه .

العوامل التى تساعد على التهرب أو عدم منه :

٢٦٩- فى مقدمة العوامل التى تساعد على التهرب أو عدم منه ، طريقة تنظيم الضريبة ، والظروف الاقتصادية ، ودرجة انتشار الوعى الضريبي ، وكيفية إنفاذ الدولة لما تجببه من الضرائب ، والجزاء الذى يفرضه المشرع على التهرب .

(١) ففيا يتعلق بطريقة تنظيم الضريبة ، يتسع المجال للتهرب بالنسبة للضرائب التى يستدعى ربطها لإقرارا من الممول كالضريبة على الأرباح التجارية والصناعية ، والضريبة على أرباح المهن الحرة .

ويقل التهرب فى الضرائب التى تجبى من المصدر كالضرائب على دخل القيم المنقولة .

وضريبة التركات عرضة للتهرب بأن يبيع المورث لورثته ما يمتلكه بيعا صوريا ، وبذلك يتفادى دفع الضريبة .

ويساعد استعمال الرسوم القيمة على الغش فى الضريبة الجمركية ، وذلك بأن

يستعمل المستورد فائورتين احدهما بها القيمة الحقيقية للبضاعة ، والاخرى تذكر فيها قيمة أقل ، وهى التى تعرض على مصلحة الجمارك .

(ب) وتساعد الظروف الاقتصادية على كثرة التهرب أو قلته ، ففي أوقات الرخاء تقل مقاومة الأفراد لما تفرضه الدولة من ضرائب لكثرة النقود وارتفاع الدخل . وعلى العكس من ذلك يكثر التهرب فى أوقات الكساد .

(ج) درجة انتشار الوعى الضريبى - كلما زاد شعور الأفراد بواجبهم تجاه الدولة كلما قل تهربهم من دفع الضرائب . وكلما قل شعورهم بهذا الواجب كلما كثر تهربهم .

(د) وتساعد الوجهه الى تنفق فيها الدولة حصيلة الضرائب على انتشار التهرب أو الاقلال منه . فاذا أنفقت الدولة ما يجنيه من الضرائب فى وجوه نافعة ، شعر الأفراد بأن ما يدفعونه يقيدهم ، وقلت مقاسومتهم للضرائب ، أما إذا بددته فى وجوه لا تنفع ، وجدوا عذرا فى التهرب ، وتشجعوا على ارتكابه .

(هـ) ويساعد الجزاء الذى تفرضه الدولة على التهرب على الاقلال منه ، وكلما كان الجزاء على التهرب أعظم من المبلغ الذى يعود على الممول منه كلما جعله يعدل عن ارتكابه ، وهذا ما جعل المشرع يعاقب من يتهرب من الضريبة بأن يدفع ، الى جانب المبلغ الذى حاول التهرب من دفعه ، مبلغاً آخر لا يقل عن نسبة معينة منه ولا يزيد على ثلاثة أو أربعة أمثاله . هذا فوق غرامة مالية معينة .

آثار التهرب ووسائل مكافئته :

٢٧٠- أشرنا فيما سبق الى أن التهرب يؤدي الى عدم المساواة بين

الأفراد ، إذ يتحمل البعض الضريبة بينما يتخلص منها الذين أفلحوا في التهرب منها ، وقد تؤدي كثرة التهرب إلى أن تزيد الدولة سعر الضرائب الموجودة أو تفرض ضرائب جديدة ، فيزداد العبء على من لم يهرب ، والتهرب إذ يقلل من حصيلة الضرائب يضر الخزنة العامة ويعرقل قيام الدولة بالمشروعات النافعة التي يستفيد منها الجميع .

وتعمل الدولة على مكافحة التهرب باتخاذ إجراءات وقائية ، وأخرى جزائية وبالمسائل الدولية .

الاجراءات الوقائية :

٢٧١- تكون بالزام المدين بالإيراد الخاضع للضريبة بتقديم إقرار غير الاقرار الذي يقدمه الممول ؛ وتلزم بعض التشريعات الممول بتقديم إقرار مؤيد باليمين ، حتى يمكن تطبيق العقوبة الخاصة باليمين الكاذبة إذا كان الاقرار غير صحيح وكان الممول سيء النية .

كذلك يعطى المشرع لموظفي مصلحة الضرائب حق الاطلاع على الدفاتر والوثائق والمستندات الخاصة بالممول ، وهذا الحق أقره المشرع المصري بالنسبة للضرائب على الثروة المنقولة والعمل وضرائب التركات والضريبة العامة على الإيراد .

كما أن المشرع قد يعهد إلى مدين الممول بخضم الضريبة وتوريدها للخزنة العامة رأساً . وهى الطريقة المعروفة بالجباية من المصطر أو الحجز عند المنبع .

وفى بعض الأحيان يقرر المشرع استيفاء الضريبة عينا من الأموال التي تختلف الادارة مع الممول على تقدير قيمتها ، ويحدث هذا بالنسبة إلى الضريبة الجمركية .

الاجراءات الجزائية :

٢٧٢- تتلخص الاجراءات الجزائية في تقرير عقوبات ضبط الغش الضريبي مثل المصادرة أو الغرامة أو الحبس ومن هذا القبيل ما نصت عليه المواد ٨٥ و ٨٥ مكرر (١) و ٨٥ مكرر (٢) و (٣) من القانون رقم ١٤ لسنة ١٩٣٩ المعدل بالقانون رقم ٢٥٣ لسنة ١٩٥٣ والمواد ٢١ و ٢١ مكررا (١) و ٢١ مكررا (٢) و ٢١ مكررا (٣) من القانون رقم ٩٩ لسنة ١٩٤٩ المعدل بالقانون رقم ٣٥٤ لسنة ١٩٥٤ .

الوسائل الدولية :

٢٧٣- كذلك عقدت عدة اتفاقيات دولية لمكافحة التهرب من الضريبة ولتبادل المساعدة بين الدول ، كما عنيت عصبة الأمم المتحدة بمكافحة التهرب ووضع لذلك مشروعا لاتفاقيين ، ابجدهما خاص بالمساعدة الادارية وتبادل المعلومات والثاني خاص بتسهيل تحصيل الضرائب المستحقة في بلد آخر ، على أن كثير من الدول لم تأخذ بهذين الاتفاقيين حتى لا يترتب على ذلك وقف ورود رؤوس الأم ال إليها من الخارج .

ومما تجدر ملاحظته أن أفضل وسيلة لمكافحة التهرب هي ألا يكون سعر الضريبة مرتفعاً . لأن السعر المرتفع هو الذي يغري بالتهرب والتعرض للمقوبات التي يضعها المشرع لمكافحة .

المطلب الثاني

نقل عبء الضريبة

٢٧٤- نقل عبء الضريبة (١) عملية اقتصادية يتوصل بواسطتها دافع الضريبة إلى نقل ما دفعه كله أو بعضه إلى شخص آخر مستعينا في ذلك ببعض القوى الاقتصادية ، كالمالك الذي يحاول أن يحمل المستأجر الضريبة العقارية التي يدفعها بأن يرفع الإيجار ، وكالمنتج الذي يدمج في نفقة إنتاجه ما يدفعه من ضرائب ، ويحاول بذلك أن يحملها للمستهلك .

ويختلف نقل عبء الضريبة عن التهرب في أنه لا يضر الخزنة العامة ، وليس فيه انتهاك لحزمة القوانين المالية ، لأن الضريبة يدفعها من يعينه القانون لدفعها ، وتجي الدولة منه ما لها الحق في جبايته ، ولكنه ينقل ما دفعه إلى غيره ، ولهذا فإن نقل عبء الضريبة من شأنه أن يحدث اضطرابا في النظام الذي يضعه المشرع لتوزيع الأعباء العامة على المكلفين .

وهناك ضرائب يتوقع المشرع انتقال عبئها ممن يدفعها إلى غيره ، بل قد يريد هذا الانتقال ، ويراعيه عند وضع قواعد تطبيق الضريبة كالضرائب الجمركية .

ولكن انتقال عبء الضريبة يكون في معظم الأحوال ضد إرادة المشرع ولذا يجب قبل فرض ضريبة جديدة ، أو تغيير سعر ضريبة موجودة . دراسة ظاهرة نقل عبئها .

وفي حالة نقل عبء الضريبة يكون المكلف الفعلي (٢) الذي يتحمل

(١) نقل عبء الضريبة : Translation de l'impôt : بالفرنسية
Shifting بالانجليزية .

(٢) المكلف الفعلي : Contribuable de facto

الضريبة شخصا آخر غير المكلف القانوني (١) الذي يدفعها ، أما إذا لم ينتقل عبء الضريبة فيكون المكلف الفعلي هو نفس المكلف القانوني .

وتوجد بين المكلف القانوني والدولة علاقة قانونية . أما بين المكلف القانوني والمكلف الفعلي فلا بد من وجود علاقة اقتصادية (علاقة تداول) لامكان نقل عبء الضريبة .

ويطلق على عملية نقل الضريبة واستقرارها « رجوع الضريبة » أو « راجعية الضريبة » (٢) .

وينبغي عدم الخلط بين نقل عبء الضريبة وجبايتها من المصالح ، فالشركة المساهمة التي تمحز الضريبة المستحقة على أرباح أسهمها لا تعتبر أنها تنقلتها إلى المساهم ، لأن المكلف قانونا بالضريبة ليست الشركة وإنما المساهم ، وما تفعله الشركة هو أنها تقوم بدور المحصل .

أنواع نقل عبء الضريبة :

٢٧٥- يميز بعض الكتاب بين نقل عبء الضريبة إلى الأمام (٣) ونقله إلى الوراء (٤) ، والنقل المنحرف (٥) .

(١) الكلف القانوني : Contribuable de jure

(٢) رجعية الضريبة : Répercussion de l'impôt

(٣) نقل الضريبة إلى الأمام : Répercussion en avant, progressive
ou directe بالفرنسية و Forward shifting بالإنجليزية

(٤) نقل عبء الضريبة إلى الوراء : Répercussion en arrière
ou régressive, cu inverse بالفرنسية و Backward shifting بالإنجليزية .

(٥) نقل متعرج : (Trotabas, L.; Science et technique fiscale, Dalloz, 1960, p. 269).

فاذا تمكن المنتج من نقل عبء الضريبة إلى المستهلك قبل أن عبء الضريبة انتقل إلى الأمام ، أما إذا تمكن من خفض نفقات إنتاجه كما لو خفض أجور العمال ، قيل إن الضريبة انتقلت إلى الوراء ، أما النقل المنحرف فيحدث إذا انتقلت الضريبة إلى سلعة أخرى غير التي فرضت عليها الضريبة .

وقد ينتقل بعض عبء الضريبة إلى الأمام . وينتقل البعض الآخر إلى الوراء .

شروط نقل عبء الضريبة :

٢٧٦- نقل عبء الضريبة مسألة اقتصادية تتعلق بالأثمان وبالتداول ، وكل ضريبة منها كانت طبيعتها يسعى المكلف إلى محاولة التخلص منها بالعمل على نقل عبئها إلى غيره ، ويصل إلى ذلك بواسطة رفع ثمن السلعة أو الخدمة الواقعة عليها الضريبة ، على أنه كلما كانت الضريبة معتدلة ، كلما قل نقل عبئها ، إذ يفضل دافع الضريبة تحميلها على متاعب نقلها إلى غيره .

كذلك يتوقف إمكان نقل عبء الضريبة إلى حد كبير على عمر الضريبة ، فالضريبة الحديثة ليس من السهل نقل عبئها ، لما يجده النقل من مقاومة الشخص المراد تحميله بالضريبة ، على العكس من الضريبة القديمة التي انتقل عبؤها بالتدرج بمرور الزمن ولم يعد يشعر بها المكلف الفعلي (١) .

ولكى يمكن نقل عبء الضريبة لأبد من توفر شرطين :

الأول - أن يكون موضوع الضريبة سلعة ينتجها المكاف القانوني أو خدمة يقوم بها بقصد مبادلتها .

(1) Trotabas, L. ; Science et technique fiscale, Dalloz, Paris 1960, p. 270.

الثانى - أن يكون رفع ثمن هذه السلعة أو الخدمة ممكنا .

فصل الشرط الأول ، لا تنتقل الضريبة العامة على الايراد أو على رأس المال ، لأنها تصيب مجموع دخل الممول أو ثروته ، ولا تصيب سلعة معينة ينتجها الممول ، أو خدمة معينة يؤديها لبيعها لغيره .

وعلى العكس تنتقل الضرائب غير المباشرة على الاستهلاك لأنها تصيب سلعا أو خدمات يبيعها المكلف لغيره .

كذلك تنتقل الضرائب المباشرة العينية على دخول عوامل الانتاج (دخل المبانى ، دخل العمل ، دخل رأس المال ، الأرباح التجارية والصناعية) . لأن هذه الدخول تدخل في ثمن السلع أو الخدمات التى يبيعها أو يقوم بها المكلف .

أما الشرط الثانى ، وهو أن يكون رفع ثمن السلعة أو الخدمة ممكنا فمسألة تتعلق بالأثمان .

والحالتان الأساسيتان اللتان تعرضان للبحث هما كما كافى نظرية الأثمان : حالة المنافسة الكاملة وحالة الاحتكار .

§ ١ - حالة المنافسة الكاملة

يجب أن نفرق فى حالة المنافسة الكاملة بين فرض ضريبة عامة ، وفرض ضريبة خاصة .

٢٧٧ - أما الضريبة العامة فهى التى تفرض على جميع الدخول ، أو مجموعات الدخول المتماثلة بنسبة واحدة . والضريبة الخاصة هى التى تفرض

على بعض الدخول دون البعض الآخر ، كأرباح بعض الصناعات دون غيرها أو تفرض على جميع الدخول ولكن بنسب مختلفة .

فالضرائب العامة لا تنتقل بخلاف الضرائب الخاصة فإنها تنتقل . وقد رأينا أن انتقال الضريبة يحدث إذا تمكن المكلف القانوني من رفع ثمن بيع السلعة أو الخدمة التي تقع عليها الضريبة ، ولكي يمكن رفع ثمن البيع لابد من تغير ظروف العرض والطلب ، ففي حالة الضرائب العامة لا يجد المنتجون فائدة من نقل أموالهم إلى فرع آخر من فروع الانتاج ، لأن الضريبة لكونها عامة ، تصيب بجميع فروع الانتاج ، لذلك لا يتغير الثمن ، وتبقى الضريبة على عائق المنتج ، وعلى ذلك تكون الضرائب العامة غير قابلة لنقل عبئها ، لعدم توافر الشرط الثاني السابق ذكره ، وهو أن يكون رفع الثمن ممكنا .

٢٧٨ - أما في حالة الضرائب الخاصة ، فالأمر يختلف ، فإذا فرضت ضريبة على إنتاج أو أرباح صناعة معينة دون غيرها ، فإن بعض المنتجين إذ يرون أرباحهم منها قلت ، يحاولون الانصراف عنها وينقلون أموالهم إلى الصناعات الأخرى التي لم تصبها الضريبة ولم تنقص أرباحها - بفرض سهولة تنقل عوامل الانتاج - ولكنهم بعملهم هذا يقللون من انتاج السلعة المفروضة عليها الضريبة ، ويقللون من عرضها في السوق فيرتفع ثمنها وتنتقل الضريبة إن لم تكن كلها فجزء منها على الأقل إلى المستهلكين .

ونظرا لأنه في حالة المنافسة الكاملة يميل ثمن السلعة التي لا يوجد حد لانتاجها إلى التساوي مع نفقة الانتاج الحدية ، فإذا فرضت ضريبة على إنتاج مثل هذه السلع فإنها ترفع نفقة الإنتاج ، وإذا كانت الضريبة خاصة فإنها ترفع الثمن أيضا ، ولكن إلى أي حد ترفعه ، هل ترفعه بمقدار الضريبة أو بأكثر أو بأقل منه ؟

٢٧٩ - يتوقف مقدار زيادة الثمن ومدى انتقال الضريبة على النسبة بين مرونة الطلب ومرونة العرض .

فإذا كان الطلب على السلعة مرنا وعرضها غير مرن ، فإن المنتج يتحمل الجزء الأكبر من عبء الضريبة ، ويتحمل المستهلك الجزء الأقل . وإذا كان الطلب على السلعة غير مرن وعرضها مرنا فإن المستهلك يتحمل الجزء الأكبر من عبء الضريبة ، ويتحمل المنتج الجزء الأقل .

أما إذا كان الطلب على السلعة مرنا وعرضها مرنا ، أو إذا كان الطلب على السلعة غير مرن وعرضها غير مرن . وكان مقدار مرونة الطلب مساويا لمقدار مرونة العرض ، فإن عبء الضريبة يتوزع بالتساوى تقريبا بين المنتجين والمستهلكين .

والقاعدة في توزيع عبء الضريبة بين المستهلك والمنتج هي :

$$\frac{\text{عبء الضريبة على المستهلك}}{\text{عبء الضريبة على المنتج}} = \frac{\text{مرونة العرض}}{\text{مرونة الطلب}}$$

ولاثبات هذه القاعدة نستعين بالرسم البياني الآتي حيث نقيس الكمية على المحور م م س . والثمن على المحور م م ص ، ويمثل ط ط : منحني طلب السلعة أو الخدمة . ع ع : منحني عرضها ، ويكون $E_c > E_d$: ثمن الوحدة من السلعة أو الخدمة ، $E_c = E_d$: الكمية التي يتباع بالثمن المذكور .

فإذا فرضت ضريبة على السلعة أو الخدمة المذكورة وحصلت من بائعيها E_c فإن حالة العرض تتغير ويتخذ منحني العرض الجديد الوضع ح ح ، ولكي يتحقق التعادل بين الطلب والعرض بعد فرض الضريبة يرتفع الثمن ويصبح

فالثمن يرتفع بمقدار ρ وتنقص الكمية المباعة بمقدار ρ/ϵ ، وينقسم عبء الضريبة ρ بين المشتريين والبائعين ، ويتحمل المشترون الجزء ρ/ϵ لأنه عبارة عن الزيادة في الثمن نتيجة فرض الضريبة ، ويتحمل البائعون الجزء ρ ، لأن ما لا يتحمله المشتري من الضريبة يبقى على عاتق البائعين .

$$\frac{\text{نسبة التغير في الكمية المعروضة}}{\text{نسبة التغير في الثمن}} = \text{ولما كانت مرونة العرض}$$

$$\frac{22}{20} \div \frac{11}{20} = 2$$

$$\frac{\text{نسبة التغير في الكمية المطلوبة}}{\text{نسبة التغير في الثمن}} = \text{ومرونة الطلب}$$

$$\frac{ل ل}{ل م} \div \frac{ل ل}{ل م} = أى$$

$$\frac{م م}{ل م} = \frac{ل ل}{ل م} \times \frac{ل ل}{ل م} \times \frac{ل ل}{ل م} \times \frac{ل ل}{ل م} = \frac{م م}{ل م} \quad و$$

$$\frac{ع ع}{ل م} = \frac{ع ع}{ل م} \quad ولكن$$

$$\frac{ع ع}{ل م} = \frac{ع ع}{ل م} \quad إذن :$$

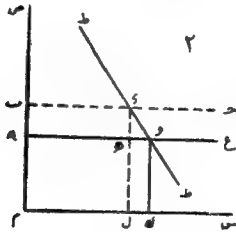
٢٨٠ - وتتوقف درجة انتقال الضريبة أيضا على نوع نفقة الإنتاج هل هي ثابتة أو متزايدة أو متناقصة ، ذلك أن زيادة الثمن التي يترتب عليها نقل^{٢٨} الضريبة تؤدي إلى انكماش الطلب . وفي الزمن الطويل إلى نقص إنتاج السلعة المفروضة عليها الضريبة ، وقبل فرض الضريبة كان الثمن يتجه إلى التساوى مع نفقة الإنتاج الحدية ، وبعد فرض الضريبة يتجه الثمن إلى التساوى مع نفقة الإنتاج الحدية الجديدة . أى نفقة الإنتاج مضافا إليها الضريبة ، ويتوقف مقدار الزيادة الفعلية على ما إذا كان إنتاج السلعة المفروضة عليها الضريبة يخضع للنفقة الثابتة أو المتزايدة أو المتناقصة .

٢٨١ - فإذا كانت السلعة التي فرضت عليها الضريبة تخضع في إنتاجها

لنفقة^{٢٩} ثابتة ومعنى الإنتاج بنفقة ثابتة أنه مهما كانت الكمية المنتجة فإن نفقة إنتاج الوحدة من السلعة لا تتغير - فإن ثمنها يتجه إلى الارتفاع ، ويميل

استهلاكها وانتاجها للتقصان . ويتجه الثمن الجديد إلى الاستقرار عند نفقة الانتاج الجديدة مضاعفا إليها الضريبة ، ولكن بما أن نفقة الانتاج الجديدة هي نفس نفقة الانتاج القديمة ، فإن الثمن الجديد يتجه إلى أن يكون أعلى من الثمن القديم بمقدار الضريبة ، أى أن فرض ضريبة على سلعة يخضع انتاجها للنفقة الثابتة يجعل الثمن يتجه إلى الزيادة بمقدار الضريبة تماما ، ولذلك فإن الضريبة تنتقل بأكملها إلى المستهلك .

ويوضح ذلك الرسم البياني التالي :



(شكل ٢)

حيث نقيس الكمية على المحور $سم$ ، والثمن ونفقة الانتاج على المحور $م$ ، ويمثل $ط$: منحنى الطلب ، $ع$: منحنى العرض (ويمثل النفقة الثابتة) $ول$: الثمن قبل فرض الضريبة ، $ح$: منحنى العرض بعد فرض الضريبة ، $ول$: الثمن بعد فرض الضريبة وهو يساوى $ول + هـ$ ، $هـ$: مقدار الضريبة ، $ول = ول =$: الثمن قبل فرض الضريبة .

أى أن الثمن ارتفع بمقدار الضريبة تماما ، إذن تنتقل الضريبة بأكملها إلى المستهلك .

٢٨٢ - وإذا كانت السلعة التي فرضت عليها الضريبة تخضع في انتاجها

لنفقة المتزايدة - ومعنى الانتاج بنفقة متزايدة أن نفقة انتاج الوحدة من السلعة تزيد عند زيادة الكمية المنتجة ، وتنقص عند انقاصها - فان الثمن يتجه إلى الزيادة كما في الحالة السابقة ، ويميل الطلب عليها إلى النقصان ، فينقص انتاجها ، ويتجه الثمن في هذه الحالة إلى الاستقرار عند نفقة الانتاج الجديدة الحديدية مضافا إليها الضريبة . وبما أن نقص الانتاج يؤدي إلى نقص نفقة إنتاج الوحدة من السلعة ، فان نفقة الانتاج الحديدية تكون أقل من نفقة الانتاج القديمة ، ويصبح الثمن الجديد أقل من الثمن القديم مضافا إليه الضريبة ، أى أن فرض ضريبة على سلعة تخضع لإنتاجها للنفقة المتزايدة يجعل الثمن يتجه إلى الزيادة بأقل من مقدار الضريبة ، ولذلك فان جزءا من الضريبة فقط ينتقل إلى المستهلك :

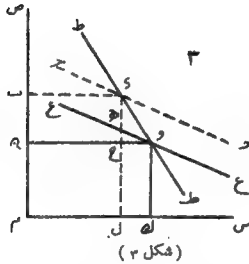
ويوضح ذلك الرسم البياني (شكل ١) الوارد في الفقرة رقم ٢٧٩ (١) ، إذ يرتفع الثمن نتيجة فرض الضريبة بمقدار $ح$ ، وهو أقل من $و$: مقدار الضريبة . بما يدل على أن جزءا من الضريبة فقط انتقل إلى المستهلك ، أما الجزء الآخر فيتحمله المنتج كما سبق .

٢٨٣ - أما إذا كانت السلعة التي فرضت عليها الضريبة تخضع في انتاجها

لنفقة المتناقص - ومعنى الانتاج بنفقة متناقصة أن نفقة انتاج الوحدة من السلعة تقل عند زيادة الكمية المنتجة ، وتزداد عند انقاصها - فان ثمنها يتجه إلى الارتفاع ، ويميل استهلاكها وانتاجها إلى النقصان ، ويتجه الثمن الجديد إلى الاستقرار عند نفقة الانتاج الحديدية الجديدة مضافا إليها الضريبة ، ولكن بما أن نقص الانتاج يؤدي إلى زيادة نفقة انتاج الوحدة من السلعة ، فان نفقة الانتاج

الحديدية تكون أكبر من نفقة الإنتاج قبل فرض الضريبة ، ولذلك يتجه الثمن الحديد إلى أن يكون أعلى من الثمن القديم مضافا إليه الضريبة ، أى أن فرض ضريبة على سلعة ينخفض انتاجها للنفقة المتناقصة يجعل الثمن يتجه إلى الزيادة بأكثر من مقدار الضريبة أى أنه فوق انتقال الضريبة بأكملها ، يزيد الثمن أيضا .

ويوضح ذلك الرسم البياني التالى .



حيث نقيس الكمية ، كما فعلنا فى الرسمين السابقين ، على المحور صمسم ،
والثمن (ونفقة الإنتاج) على المحور صمسم ، ويمثل طط : منحنى الطلب و
عع منحنى العرض (ويمثل النفقة المتناقصة) ، ولـ الثمن قبل فرض الضريبة
، حح منحنى العرض بعد فرض الضريبة ، لـ : الثمن بعد فرض الضريبة
وهو يساوى هـ + ح + ل ، ولكن عه = مقدار الضريبة ، ل = ل = ل =
الثمن قبل فرض الضريبة أى أن الثمن ارتفع بمقدار ح + هـ وهو أكبر من
مقدار الضريبة .

المقدمة :

٢٨٤ - والخلاصة أن الضرائب الخاصة فقط هي التي تنتقل عبوها .
وأنها لا تنتقل كلها . بل قد تنتقل كلها أو جزء منها تبعاً للأحوال والظروف المختلفة .

ويلاحظ أنه حتى في الأحوال التي ينجح فيها المنتجون في نقل الضريبة بأكملها فانهم يضارون بها رغم ذلك ، لأن ارتفاع الأثمان الذي يؤدي إلى نقل عبء الضريبة يصاحبه انخفاض في الانتاج الكلي ، يترتب عليه ابعاد المنتجين الحادين ، وهم الذين ينتجون في أسوأ الظروف ، فالمنتجون كطبقة يتمكنون من نقل عبء الضريبة ، ولكن يحدث غالباً أن يكون ذلك على حساب فريق منهم . ولذا كانت قاعدة انتقال عبء الضريبة في هذه الظروف لا تنفي أن بعض المنتجين يضارون .

هذا في حالة المناقشة الكاملة ، فلنبحث الآن في نقل عبء الضريبة في حالة الاحتكار .

§ ٢ - حالة الاحتكار

٢٨٥ - يستنتج قانون نقل عبء الضريبة في حالة الاحتكار من قانون تكون الثمن في حالة الاحتكار . وهذا القانون يتلخص كما هو معروف في أن المحتكر يميل إلى تحديد الثمن بحيث يكون أعلى من نفقة الانتاج وبحيث يكون ربحه الصافي الكلي أكبر ما يمكن .

ولا يصحاح ذلك نفترض أن الطلب على سلعة معينة يختلف باختلاف الثمن كما هو مبين في العمودين ١ ، ب من الجدول الآتي ، وأن نفقة انتاج الوحدة

من السلعة ثابتة فإن صافي الربح الكلي يختلف باختلاف الثمن كما يتضح من الجدول الآتي :

الربح الصافي الكلي (هـ)	الربح الصافي في الوحدة (و)	نسبة إنتاج الوحدة (حـ)	الطلب الطائفي وحدة (بـ)	الثمن (أ)
٢٠٠٠	٢	١٨	١٠٠٠	٢٠
٢٧٠٠	٣	١٨	٩٠٠	٢١
٣٢٠٠	٤	١٨	٨٠٠	٢٢
٣٥٠٠	٥	١٨	٧٠٠	٢٣
*٣٦٠٠	٦	١٨	٦٠٠	*٢٤
٣٥٠٠	٧	١٨	٥٠٠	٢٥
٣٢٠٠	٨	١٨	٤٠٠	٢٦
٢٧٠٠	٩	١٨	٣٠٠	٢٧
٢٠٠٠	١٠	١٨	٢٠٠	٢٨

في هذه الظروف يحدد المحتكر الثمن : (٢٤) لأنه يعطيه أكبر ربح صافي كلي

٢٨٦ - فإذا فرضت ضريبة على هذه السلعة فإنها تنتقل كلها أو بعضها إذا ترتب على فرضها أن يصبح الربح الصافي الكلي عند ثمن أعلى من الثمن قبل فرض الضريبة ، أما إذا بقى الربح الصافي الكلي عند نفس الثمن قبل فرضها ، فإنها لا تنتقل لأن المحتكر في الحالة الأولى إذ يبحث عن أكبر ربح صافي كلي يرفع الثمن بعد فرض الضريبة فتنتقل ، أما في الحالة الثانية فليس من صالحه رفع الثمن ، ولذلك تبقى الضريبة على عاتقه .

ولما كان فرض الضريبة في حالة الاحتكار قد يكون على إحدى الصور الآتية :

١ - أن تكون الضريبة مبلغاً معيناً مهما كانت كمية الإنتاج ومقدار الربح الصافي .

٢ - أن تكون الضريبة نسبة مئوية من أرباح المحتكر .

٣ - أن تكون الضريبة مبلغاً معيناً على كل وحدة من الوحدات المنتجة .

فان الحل يختلف تبعاً لكل صورة من هذه الصور كما يتضح من الجدول الآتى :

(١) الثمن	الربح الصافي القريب	الضريبة	الربح الصافي القريب	الضريبة	الربح الصافي القريب	الضريبة
(ب)	(ج)	(د)	(هـ)	(و)	(ز)	(ح)
٢٠	٢٠٠٠	٥٠٠	١٥٠٠	٢٠٠	١٨٠٠	٣٠٠٠
٢١	٢٧٠٠	٥٠٠	٢٢٠٠	٢٧٠	٢٤٣٠	٢٧٠٠
٢٢	٣٢٠٠	٥٠٠	٢٧٠٠	٣٢٠	٢٨٨٠	٢٤٠٠
٢٣	٣٥٠٠	٥٠٠	٣٠٠٠	٣٥٠	٣١٥٠	٢١٠٠
*٢٤	*٣٦٠٠	٥٠٠	*٣١٠٠	٣٦٠	*٣٢٤٠	١٨٠٠
٢٥	٣٥٠٠	٥٠٠	٣٠٠٠	٣٥٠	٣١٥٠	١٥٠٠
٢٦	٣٢٠٠	٥٠٠	٢٧٠٠	٣٢٠	٢٨٨٠	١٢٠٠
٢٧	٢٧٠٠	٥٠٠	٢٢٠٠	٢٧٠	٢٤٣٠	٩٠٠
٢٨	٢٠٠٠	٥٠٠	١٥٠٠	٢٠٠	١٨٠٠	٦٠٠

ملاحظة : العمود « ا » الذى يبين الثمن ، والعمود « ب » الذى يبين الربح الصافي الكلى فى هذا الجدول يقابلان العمودين « ا » ، « هـ » فى الجدول السابق والأرقام فى العمود « م » محسوبة بضرب ٣ فى كل رقم من الأرقام المذكورة بالعمود « ب » من الجدول السابق .

يرى من هذا الجدول أنه إذا كانت الضريبة مبلغاً ثابتاً ، أو كانت نسبة معينة من الربح الصافي فان فرضها يؤدى إلى نقصان أكبر ربح صاف يحصل عليه المحتكر ، ولكن لا يتغير الثمن الذى يحصل منه المحتكر على أكبر ربح

صاف بعد خصم الضريبة ، وقد كان هذا الثمن في المثال السابق (٢٤) قبل فرض الضريبة ويظل كما هو بعد فرضها ، ولهذا ليس من مصلحة المحتكر أن ينقل عبء الضريبة كله أو بعضه إلى المستهلك .

أما إذا كانت الضريبة مبلغاً عن كل وحدة منتجة فإن المحتكر يحصل على أكبر ربح صاف بعد خصم الضريبة عند الثمن (٢٥) أو (٢٦) ولهذا فإن المحتكر من مصلحته رفع الثمن إلى (٢٥) أو (٢٦) ولكنه بهذا ينقل إلى المستهلك جزءاً من الضريبة .

من هذا يمكننا أن نستنتج أن الضريبة في حالة الاحتكار لا تنتقل إذا كانت مبلغاً ثابتاً أو نسبة معينة من الربح الكلي للمحتكر ، وتنتقل إذا كانت مبلغاً معيناً على كل وحدة منتجة أو مبيعة ، لأن الضريبة في هذه الحالة الأخيرة تعتبر زيادة في نفقة الانتاج وزيادة نفقة الانتاج تؤدي إلى زيادة ثمن السلعة كما تقلل من أرباح المنتج .

الطلب الثالث

استهلاك الضريبة

٢٨٧ - استهلاك الضريبة (١) أثر من الآثار الهامة للضريبة ، وقد درست هذه الظاهرة في مبدأ الأمر بالنسبة للضريبة العقارية ، ثم امتد تطبيقها بعد ذلك

(١) استهلاك الضريبة Amortissement de l'impôt بالفرنسية ،
Consolidation of taxes بالانجليزية .
بعض المراجع :

Einaudi; Osservazioni Critiche intorno alla teoria dell'imposta
Torino, 1919.

Griziotti, Teoria dell'ammortamento delle imposte, 1918.
De Viti de Marco, I primi principi dell'economia Finanziaria,
Roma, 1928.

إلى باقى الضرائب الأخرى. فقد لوحظ فى أوائل القرن التاسع عشر أن فرض ضريبة عقارية يؤدى إلى نقصان قيمة العقار المفروضة عليه الضريبة بما يوازى قيمتها مجمدة. وأنها لذلك تضر من يكون مالكا للعقار وقت فرضها لأنها تنقص من قيمته، ولكنها لا تضر من يمتلكه بعد ذلك لأنه يحصل عليه بثمن منخفض ولذلك لا يتحمل الضريبة. فالضريبة تستهلك. ومعنى ذلك أن قيمة العقار تنقص بمقدار الضريبة مجمدة، وذلك بفرض بقاء الأشياء الأخرى على حالها، ويتضح ذلك من المثال الآتى :

إذا فرض أن عقارا قيمته ١٠٠٠٠ جنيه يغل قبل فرض الضريبة إيرادا مقداره ٥٠٠ جنيه فإذا فرضت ضريبة سعرها ٢٠٪ على إيراد العقارات، فإن الإيراد الصافى للعقار المذكور ينخفض إلى ٤٠٠ جنيه لأن المالك يدفع ١٠٠ جنيه ضريبة، فإذا كان سعر الفائدة ٥٪ فإن قيمة العقار تنخفض إلى ٨٠٠٠ جنيه وذلك لأن رأس المال الذى يغل ربحا صافيا قدره ٤٠٠ جنيه هو ٨٠٠٠ جنيه وتكون النتيجة أن يتحمل مالك العقار وقت فرض الضريبة عبء الضريبة فى صورة نقصان إيراد العقار بمقدار الضريبة، ونقصان قيمة العقار نفسه بمقدار ٢٠٠ جنيه أى بمقدار الضريبة مجمدة، أما الذى يشتري العقار بعد ذلك فإنه لا يتحمل الضريبة لأنه يدفع ثمنًا للعقار ٨٠٠٠ جنيه ويحصل منه على إيراد قدره ٥٠٠ جنيه يدفع منه ١٠٠ جنيه ضريبة ويبقى له ٤٠٠ جنيه إيراد صافيا، وهو ما يساوى ٥٪ من المبلغ الذى دفعه ثمنًا للعقار، فهو إذن يدفع الضريبة دون أن يتحمل عبأها، فكان الضريبة لا توجد بالنسبة له، لأنها استهلكت من قيمة العقار نفسه.

وإذا فرض أن المشرع رأى بعد ذلك تخفيض سعر الضريبة من ٢٠٪ إلى ١٠٪ فإن قيمة العقار المذكور ترتفع من ٨٠٠٠ جنيه إلى ٩٠٠٠ جنيه أى

١٢٨٩ - زيادة بمقدار القيمة المحيطة بالتخفيض في الضريبة ، ويطلق على هذه الظاهرة « تجميد الضريبة » (١) .

والسبب في استهلاك الضريبة العقارية ، هو أن الأرض تمثل رأس مال غير قابل للتحويل بسرعة إلى شكل آخر ، فإذا فرضت الضريبة على إيراداتها لا يمكن أن يتجنبها المالك بتحويل رأس ماله من الأرض إلى نوع آخر .

٢٨٨ - هذه النظرية التي وضعت في الأصل بالنسبة للضريبة العقارية امتد تطبيقها فيما بعد إلى الضرائب الأخرى ، فقد لاحظ الاقتصاديون أن الأنواع الأخرى من رؤوس الأموال ، فيما عدا النقود ورؤوس الأموال المتداولة ، ليس من السهل تحويلها بسرعة من فرع إلى آخر من فروع الإنتاج وبذلك تنقص قيمتها الرأسمالية هي الأخرى ، إذا نقص إيراداتها لسبب ما . فإذا فرضت الضريبة على إيرادات السندات مثلاً فإن قيمتها تنقص كما يحصل بالنسبة للضريبة العقارية وللعقار ، ولهذا فإن نظرية استهلاك الضريبة تنطبق على الضرائب الأخرى ، إذا فرضت على إيرادات أموال ليس من السهل نقلها من فرع إلى آخر من فروع الإنتاج بسرعة .

ويلاحظ أن ظاهرة استهلاك الضريبة لا تتحقق إلا إذا كانت المادة الخاضعة للضريبة قيمة رأسمالية وقيمة إيرادية سنوية كالأسهم والسندات ، فلا تتحقق بالنسبة للضرائب التي تفرض على الإيرادات التي ليست لها قيمة رأسمالية كالأجور والمعاشات .

كذلك لا تتحقق تلك الظاهرة إذا لم تكن المادة الخاضعة للضريبة عينا قابلة للبقاء النسبي بحيث يترتب على تملكها أداء الضريبة عدة مرات سنوية ، فلا تتحقق بالنسبة للضرائب على الاستهلاك .

ولا تتحقق تلك الظاهرة أيضا في الأحوال التي ينتقل فيها عبء الضريبة لأن الضريبة لا تسهلك إذا انتقل عبؤها . فإذا فرضت ضريبة على الحديد المستعمل في صناعة الآلات فإن الذي يحدث هو ارتفاع ثمن الآلات الحديدية وليس انخفاض القيمة الرأسمالية لمصانع الآلات الحديدية .

٢٨٩ - ويقول الاقتصاديون الذين يطبقون هذه النظرية على الضرائب الأخرى غير الضريبة العقارية ، أنه لكي تسهلك الضريبة يجب أن تكون ضريبة خاصة أى مفروضة على دخل نوع معين من رموس الأموال دون غيره (١) ، لأن الضرائب العامة وهى المفروضة على دخول جميع أنواع رموس الأموال لا تسهلك ، وسبب ذلك في رأيهم ، أن الضرائب الخاصة لا تسبب تغيرا في السعر الجارى للفائدة بخلاف الضرائب العامة فإنها تخفض سعر الفائدة ، وأنه بما أن الضرائب الخاصة لا تسبب انخفاضا في السعر الجارى للفائدة ، فإن الإرادة الناتجة عن رأس المال الخاضع للضريبة يقل بمقدار الضريبة ، مما يؤثر في قيمة رأس المال المذكور فيخفضها بمقدار الضريبة مجملية ، أى أن الضريبة تسهلك وذلك كله بفرض بقاء ظروف الطلب والعرض على رأس المال موضوع الضريبة على حالها .

٢٩٠ - ولما القول محل نظر ، فعندما كان الاستهلاك قاصرا على الضريبة العقارية كان يتعلق حتماً بضرية خاصة ، ولم تكن ثمة صعوبة في القول بأن الضريبة الخاصة ، نظرا لقلة أهمية نتائجها المالى لا تفسير السعر الجارى للفائدة أما وقد اتفق على أن نظرية الاستهلاك تنطبق على جميع الضرائب التي تفرض على إيرادات رموس الأموال المستثمرة استثمارا

(١) راجع الفقرة ٢٧٨ ، ص ٢٥٧ ، قياسي .

دائما مهما كانت ، فان ثمة شكاً في صحة النتائج السابق ذكرها ، لأن الضرائب الخاصة كثيرة في العصر الحديث في جميع البلاد ، ولأن مثل هسله الضرائب قد تظهر خاصة إذا نظر إليها فرادى . أما إذا نظر إليها في مجموعها ، فان عملها يكون كما لو كانت ضرائب عامة بحيث أنه إذا كان القول بأن الضرائب العامة لا تسهلّك صحيحا ، لما كان هناك في العصر الحديث أية ضريبة قابلة للاستهلاك بما في ذلك الضريبة العقارية ، وبذلك تبطل ضمننا نظرية استهلاك الضريبة في الوقت الذي نحاول فيه مد تطبيقها إلى باقي الضرائب غير الضريبة العقارية ، وباقي رؤوس الأموال غير الأرض .

فهل الضرائب العامة تسبب حقيقة تخفيضا في سعر الفائدة في حدود مبلغ الضريبة ؟ من المقرر أن سعر الفائدة ، يفرض بقاء الأشياء الأخرى على حالها ، يختلف باختلاف كمية الأموال الحاضرة التي تحت التصرف فينخفض إذا زادت ، ويرتفع إذا قلت . ولما كان فرض ضريبة جديدة وجبايتها من شأنه تقليل الأموال الحاضرة التي تحت تصرف المكلفين فانه يترتب عليه ارتفاع سعر الفائدة بدرجة أكبر كلما كان المبلغ المحصل أكبر ، وهذا المبلغ يكون أكبر ، يفرض بقاء الأشياء الأخرى على حالها ، كلما كانت الضريبة أعم ، وينتج من ذلك أن جميع الضرائب في وقت فرضها تميل إلى رفع سعر الفائدة ، وكلما كانت الضريبة أعم كلما كان سعر الفائدة أعلى ، فاذا سلمنا مع ذلك بأن الضريبة الخاصة لا تسبب تغييرا في السعر الجاري للفائدة ، فلا يمكن التسليم بأن ضريبة عامة أو مجموعة ضرائب خاصة تميل إلى خفض سعر الفائدة بل العكس هو الصحيح . وينتج من هذا ، خلافا للنظرية السائدة ، أن الضريبة العامة عند فرضها لا تسهلّك فقط ولكنها تسهلّك بدرجة أكبر من الضريبة الخاصة .

ولكن نجب التفرقة بين الاستهلاك الموقت ، والاستهلاك النهائي ، والأخير

أهم ، وهو يتوقف على التغيرات المتتالية في سعر الفائدة ، وهذه بدورها تتوقف على الآثار الاقتصادية للخدمات العامة التي تؤديها الدولة بما حصلت عليه من الضرائب ، فإذا استعملت الدولة حصيلة الضرائب في أداء خدمات قليلة النفع فإن الانتاج القومي لا يستفيد منها ولا يزداد الادخار ، ومن المحتمل أن يبقى سعر الفائدة على ما وصل اليه ، أما إذا استعملت الحصيلة في تعزيز الأمن الداخلى مثلاً ، مما يهيئ الظروف لزيادة الانتاج ، ونمو الادخار فإن من المحتمل أن ينخفض سعر الفائدة .

وقد تعرض إحدى حالات ثلاث :

(١) - أن يبقى سعر الفائدة نهائياً أعلى منه قبل فرض الضريبة .

(٢) - أن يعود إلى ما كان عليه .

(٣) - أن ينخفض عما كان عليه .

ففي الحالة الأولى : يكون الموقف النهائي مماثلاً للموقف في فترة الانتقال .

وفي الحالة الثانية : إذ يعود سعر الفائدة إلى ما كان عليه ، مع نقصان إيراد رأس المال الخاضع للضريبة ، تستهلك الضريبة بمقدار مجملها ، أى طبقاً للنظرية السائدة .

أما في الحالة الثالثة : التي ينخفض فيها سعر الفائدة عما كان عليه ، فإن استهلاك الضريبة :

(١) - يتحقق بدرجة محدودة إذا كان انخفاض سعر الفائدة أقل من انخفاض إيراد رأس المال الخاضع للضريبة .

(٢) - لا يتحقق أصلاً ، وتبقى قيمة رأس المال الخاضع للضريبة كما هي إذا كان انخفاض سعر الفائدة مساوياً لانخفاض إيراد رأس المال الخاضع للضريبة .

(٣) - لا يتحقق بل تزيد قيمة رأس المال الخاضع للضريبة إذا كان انخفاض سعر الفائدة أكبر من انخفاض إيراد رأس المال ، وهذا يحدث سواء في حالة الضرائب العامة أو في حالة الضرائب الخاصة ذات الأهمية .

ولهذا فان نتائج عملية الاستهلاك تختلف بحسب ما إذا نظرنا إلى النتائج عند فرض الضريبة أو فيما بعد .

فعمد فرض الضريبة : تستهلك جميع الضرائب سواء أكانت عامة أم خاصة وفوق ذلك - خلافا للنظرية السائدة ، تستهلك الضرائب العامة بدرجة أكبر من الضرائب الخاصة ، والخاصة بدرجة أكبر كلما اقتربت من أن تكون عامة نظرا لعددتها .

أما فيما بعد : فلا تنتهي كل الضرائب بالاستهلاك ، إذ يستهلك بعضها ، ولا يستهلك البعض الآخر ، وهذا يتحقق بالنسبة للضرائب العامة والخاصة على السواء .

وخلافا للنظرية السائدة يمكن القول بأنه لا يوجد حل واحد لمسألة الاستهلاك ولكن توجد عدة حلول مختلفة ، تبعا للحالات المختلفة الممكنة .

المطلب الرابع

الاضطرابات الآتية التي تطرأ على توزيع العبء المالى
انتشار الضريبة

المعروفة بين نقل الضريبة واستهلاكها :

٢٩١ - ليس نقل عبء الضريبة واستهلاكها بالاضطرابين الوحيدين اللذين يطرآن على توزيع الضرائب ، إذ كثيرا ما تصبحا اضطرابات أخرى (١٨)

بعضها تابع لها ، والبعض الآخر مستقل عنها ولكنها تنهى كلها بوجه عام بأن تؤثر تأثيرا كبيرا أو قليلا فيها ، وقد درسنا نقل عبء الضريبة واستهلاكها كلا منها على حدة كما لو كانتا ظاهرتين منفصلتين مستقلتين احدهما عن الأخرى ، ولكنها في الواقع ليستا دائما كذلك . وقد رأينا أن استهلاك الضريبة يكون عادة في الحالات التي لا ينتقل فيها عبوها ، ولكن الضرائب كما رأينا لا تنتقل عادة كلها ، ولذا فإن الضريبة إذا أصابت إيراد رأس مال ليس من السهل تحويله إلى فرع آخر من فروع الإنتاج يمكن أن تستهلك في الحدود التي لا ينتقل فيها عبوها ، فالضريبة قد يستهلك بعضها وينتقل عبء البعض الآخر .

نقل عبء الضرائب واستهلاكها وانتشارها :

٢٩٢- لكن نقل عبء الضريبة في الحالات التي يتحقق فيها له آثار

ببساطة :

فارتفاع ثمن السلعة التي تصيبها الضريبة يرفع نفقة إنتاج وثمان السلع الأخرى التي تعتمد على السلعة الأولى في إنتاجها ، مما له على استهلاكها وإنتاجها هي أيضا آثار شبيهة بالآثار على السلعة الأولى ، ويترتب على نقص إنتاج السلعة الأولى نقص استهلاك المواد الأولية ونقص عدد العمال الذين يعملون في إنتاجها ، مما يترتب عليه نقص ثمن المواد الأولية وانخفاض أجور العمال ، مما ينتج عنه تحديد الزيادة النهائية في نفقة الإنتاج وثمان السلعة التي أصابها الضريبة ، أي في مدى انتقال الضريبة . هذا فوق أن ارتفاع ثمن السلعة التي فرضت عليها الضريبة إذ يغير ظروف التوازن الأولى لمستهلكيها وبغيرهم من المكلفين المحتملين ، يدفع هؤلاء وأولئك إلى تغيير استهلاكهم لكثير من السلع : فيزيدون من استهلاك بعضها وينقصون من استهلاك البعض الآخر .

فيترتب حينئذ على فرض الضريبة وعلى نقل عبئها ارتفاع بعض الأثمان ، وانخفاض البعض الآخر ، ولكن هذا الارتفاع والانخفاض يؤثران بدورهما على أثمان وعلى استهلاك وانتاج سلع أخرى ، وهكذا تحدث اضطرابات تختلف في شلتها عند كثير من المستهلكين والمنتجين ، ولذا فإن ما يحدثه فرض ضريبة على سلعة من الاضطرابات لا يلبث أن ينتشر إلى غيرها من السلع ، ويتبع عملية نقل عبء الضريبة عملية انتشار تنتقل بواسطتها الاضطرابات الناشئة عن فرض الضريبة إلى أفراد آخرين ، حيث يستفيد البعض منها ويضار البعض الآخر . ولكن في الحدود التي تنتشر فيها الضريبة تنقص إيرادات رؤوس الأموال غير القابلة للنقل وتتمكن الضريبة أيضا من الاستهلاك ، ولذا فقد يحصل الاستهلاك ليس فقط بالنسبة لرأس المال المفروضة على إيراده الضريبة ، ولكن بالنسبة أيضا لرؤوس أموال أخرى بتأثير انتشار الضريبة . ولهذا فإن نقل عبء الضريبة وانتشارها واستهلاكها قد تحدث معا في نفس الوقت .

الاضطرابات الدخري التي تهمرها الضرائب :

٢٩٣- كذلك يضطر المكلفون الذين تقع عليهم الضريبة إلى تغيير استهلاكهم كباقي المستهلكين نظرا للتغيرات التي طرأت على الأثمان ، وفي الحدود التي لا تنتقل فيها الضريبة . لأن إيرادهم إذ ينقص في تلك الحدود تتغير ظروف ميزانيتهم العائلية ، ويضطرون إلى توزيع إيرادهم المنخفض على مختلف حاجاتهم توزيعا يخالف التوزيع السابق على فرض الضريبة ، مما يؤثر بدوره أيضا على أثمان استهلاك وانتاج السلع المختلفة . وهذا التأثير يختلط بالتأثير الذي يحدث من باقي الاضطرابات ، وتشترك كلها معا في رسم النتيجة النهائية .

وثمة عامل آخر يشترك أيضا في تحديد النتيجة النهائية ، وهو الطريقة التي تتبعها الدولة في استعمال ما تجبیه من الضرائب ، فقد تستعمله في انتاج خدمات نافعة اقتصاديا أو في نفقات غير نافعة .

ففي الحالة الأولى : (بصرف النظر عن التأثير على سعر الفائدة وعلى استهلاك الضريبة) يستفيد الدين سبق أن أفادتهم الضريبة مرة أخرى ، وأما الدين سبق أن أضرتهم فيعوضون تعويضا كلياً أو جزئياً .

أما في الحالة الثانية : فتبقى الفسوائد والأضرار كما هي ، ولكن الأمر لا يقف عند هذا الحد ، لأن الدولة لكي تؤدي الخدمات العامة مهما كانت ، تدفع مرتبات للموظفين وتشتري أشياء وما إلى ذلك . فاما أن تشتري نفس الأشياء التي لم يستهلكها الأفراد بتأثير الضريبة ، أو أشياء أخرى . ففي الحالة الأولى لا ينقص إنتاج الأشياء المفروضة عليها الضريبة أو ينقص قليلاً ، كذلك لا يكون أثر باقي الاضطرابات كبيراً . وفي الحالة الثانية ينقص إنتاج الأشياء المفروضة عليها الضريبة ، ويزيد إنتاج السلع الأخرى ، وتكون التأثيرات المتوالية على الأفراد أشد .

٢٩٤ - وهكذا يحدث فرض ضريبة في الأحوال التي ينتقل فيها عبؤها اضطرابات اقتصادية متعاقبة ، تنتشر من السلعة المفروضة عليها ضريبة إلى كل جهة . ولا يمكن الحزم عن أي الجهات تنتشر فيها هذه الاضطرابات ، ويمكن القول نظرياً بأنها تنتشر في كل نواحي الاقتصاد القومي ، وكذلك خارج الاقتصاد القومي ، وذلك للصلة الوثيقة الموجودة بين الاقتصاد القومي للدولة وبين الاقتصاد القومي للدول الأخرى .

ولكن تبقى هذه الاضطرابات في العمل محدودة على العموم ، للعقبات التي تجدها في طريقها ، وعلى كل حال ينشأ عن انتشارها حالة توازن جديدة في إحدى مناطق الاقتصاد القومي تكون فيها الأثمان والإنتاج مختلفي السلع مختلفة عنها قبل فرض الضريبة ، كما يستفيد البعض ويضر البعض الآخر . ويظهر التأثير النهائي للضريبة في اختلاف أثمان السلع المختلفة واستهلاكها وإنتاجها في حالة التوازن التي تنشأ بعد فرض الضريبة عنها في حالة التوازن السابقة على فرضها .

تأثير الاضطرابات المختلفة على نقل عبء الضريبة :

٢٩٥ - ولكن رد الفعل المترتب على فرض ضريبة قد يؤثر بدوره على نقلها ، وقد سبق أن رأينا أن نقص انتاج السلعة المفروضة عليها الضريبة ، الذى لا بد من حدوثه فى حالة نقل الضريبة ، بتقليله كمية المواد الأولية واليد العاملة المستخدمة فى انتاجها ، يؤدى إلى تخفض نفقة انتاج السلعة المفروضة عليها الضريبة ، وتخفض درجة انتقالها . كذلك قد تؤدى الاضطرابات الأخرى فى النهاية إلى نتيجة مماثلة . كما أن تغير الاستهلاك الذى يضطر إليه المستهلكون على أثر فرض الضريبة وتغير الأثمان ، قد يغير طلب وثمن السلعة المفروضة عليها الضريبة وبالتالي مدى انتقال عبء الضريبة بتغييره درجة طلب مختلف السلع .

ولهذا قد يتبع نقل الضريبة طريقاً غير الذى ترسمه نظرية نقل العبء وذلك بتأثير العوامل المختلفة المباشرة وغير المباشرة التى سبق بيانها .

وتكون الاضطرابات غير المباشرة للضريبة أكبر ، وتأثيرها على نقل عبء الضريبة أعظم ، كلما قلت العوائق فى سبيل انتشار هذه الاضطرابات وكلما كان مبلغ الضريبة المفروضة كبيراً .

ولكى تختلف عملية نقل الضريبة فى النهاية اختلافاً كبيراً عما هو مبين يجب أن يتحقق هذان الشرطان معاً وهذا لا يحدث غالباً فى العمل — لأن العوائق والمقاومة يوجدان دائماً تقريباً ، وهما يمدان من أثر عملية الانتشار ويخففان من قوة تأثيرها على نقل الضريبة . ولهذا إذا كان نقل عبء الضريبة يتبع فى بعض الأحوال طريقاً يختلف عما تحدده النظرية فلا يمكن مع ذلك فى غالبية الأحوال أن يحيد عنها كثيراً .

وهذه النظرية ولو أنها خطوة أولى إلا أنه يمكن اعتبارها على العموم دالة على الحقيقة دلالة كافية .

وهذه الاعتبارات المتعلقة بحالة الضرائب الخاصة أى بالضرائب التى تنتقل طبقاً للنظرية ، تساعد أيضاً فى توضيح حالة الضرائب على مجموع الدخل أو على رأس المال والضرائب العامة على الأرباح ، أى الضرائب التى لا تنتقل طبقاً لهذه النظرية . فهذه الضرائب يبقاؤها على عائق المكلفين الذين يدفعونها تضطروهم إلى تعديل استهلاكاتهم وادخارهم ، فينقص استهلاك وادخار الأفراد ، ويزيد استهلاك الدولة . وفى هذه الحالة أيضاً تتغير اتجاهات الاستهلاك وكذلك اتجاهات الانتاج والأثمان للسلع المختلفة . ولهذا فإن هذه الضرائب إذا لم تنتقل فى البداية بالمعنى السابق ، لا تلبث أن تحدث فى النهاية اضطرابات أعرب تغير حالة التوازن الاقتصادى الموجود وقت فرضها . وفى حالة الضرائب العامة على الأرباح قد يكون الثمن الجديد للسعة المفروضة عليها الضريبة مساوياً كان لما عليه قبل فرض الضريبة أو أقل منه أو أكثر .

فى الحالتين الأوليين لا تنتقل الضريبة وتكون نظرية نقل عبء الضريبة التى تقول بأن الضريبة العامة غير قابلة للنقل منطقياً تماماً ، أما فى الحالة الأخيرة (حيث يصبح الثمن أكثر بعد فرض الضريبة منه قبلها) فتنتقل بطريق غير مباشر ولا تكون النظرية منطقية .

المقدمة :

- ٢٩٦- أن توزيع عبء الضريبة فى العمل يتبع القواعد الآتية :
- (١) إن فرض ضريبة جديدة يحدث عادة اضطرابات اقتصادية عديدة منها نقل عبء الضريبة واستهلاكها وهما يمثلان مظهرين خاصين .
- (٢) فى الأحوال التى يحدث فيها النقل والاستهلاك منفردين وينتهيان من نفسها فإنها يتبعان الطرق التى ترسمها النظريات السابق بيانها .

(٣) ولكن في الواقع يصاحب النقل والاستهلاك انتشار الضريبة كما يصاحبها عدة تفاعلات في اتجاهات مختلفة ودرجات مختلفة .

(٤) ويتأثر هذه المجموعة من الاضطرابات والتفاعلات محل محل حالة التوازن الاقتصادي ، التي كانت موجودة وقت فرض الضريبة ، حالة توازن جديدة تتميز بأمان وإنتاج واستهلاك السلع المختلفة ، تختلف عما كانت عليه قبل فرض الضريبة .

(٥) وفي نطاق هذا التوازن الاقتصادي الجديد ، يحدث نقل عبء الضريبة ويتحقق كلما صار الثمن الجديد للسلعة المفروضة عليها الضريبة أعلى من ثمنها السابق .

(٦) وتبعا لتفاعل الاضطرابات المختلفة قد تتخذ عملية نقل الضريبة طرقا مختلفة عما ترسمه النظرية ، ولكن نظرا لمقاومة الوسط الاقتصادي يظل هذا التفاعل محدودا ، وتكون التغيرات التي تطرأ على عملية نقل الضريبة في النهاية قليلة الأثر .

(٧) ويمكن القول بوجه عام إن انتقال الضريبة يميل إلى أن يتبع ما ترسمه النظرية ، كلما كثرت العواقب ومقاومات الوسط الاقتصادي وكلما قل مبلغ الضريبة .

(٨) إن الضرائب العامة والضرائب الشخصية على مجموع الدخل أو على رأس المال أي الضرائب التي لا تنتقل طبقاً للنظرية تحدث أيضا اضطرابات في التوازن الاقتصادي .

(٩) ينتج عن كل هذه الاضطرابات أن التوزيع الفعلي للعبء المالي ، سواء أكان عبء ضريبة واحدة أو عبء الضرائب كلها ، يختلف في النهاية دائما عن التوزيع القانوني الذي تهدف إليه القوانين المالية .

المبحث الثالث

القواعد الادارية للضريبة

٢٩٧ - تتعلق القواعد الادارية للضريبة بقسوية الضريبة ، وتحصيلها ، وطرق الطعن فيها . وقد جمع آدم سميث في مؤلفه المعروف (ثروة الأمم) القواعد الادارية للضريبة ضمن قواعده الأربعة المشهورة وهي :

(١) قاعدة العدالة (Justice)

وتتلخص في أنه يجب على كل فرد من رعايا الدولة أن يساهم في نفقات الحكومة بحسب قدرته أى بنسبة ما يصيب من دخل يتمتع به في حماية الدولة.

(٢) قاعدة اليقين (Certitude—certainty)

تتلخص في أن الضريبة التي يلزم بها كل فرد يجب أن تكون محددة واضحة للممول ولأى شخص آخر . من حيث المبلغ المطلوب دفعه ، وميعاد الدفع ، وكيفية .

(٣) قاعدة الملائمة (Commodity—convenience)

ويقصد بها أن يكون تحصيل الضريبة في الوقت وبالطريقة الأكثر ملاءمة للمكلف.

(٤) قاعدة الاقتصاد (Economic—economy)

تتلخص في أن تكون نفقات تحصيل الضريبة أقل ما يمكن .

والقاعدة الأولى من هذه القواعد الأربعة تدخل ضمن القواعد القانونية للضريبة ، أما القواعد الباقية فتتلخص القواعد الادارية للضريبة .

فالقاعدة الثانية تنص على أن تكون الضريبة محددة ومعلومة من حيث الشخص

الخاضع لها ، وموضوعها ، وسعرها ، ووقت ومكان وكيفية دفعها ، واجراءات التنفيذ الجبرى . ويقتضى ذلك :

- ١ - أن تكون النصوص التشريعية المقررة للضريبة ، والأوامر الادارية المطبقة والمفسرة لها ، واضحة لا غموض فيها وفى متناول فهم الجمهور ، بحيث يعرف المكلف بسهولة مدى التزامه حتى يستطيع التظلل منه عند الزوم .
- ٢ - أن يكون نظام الضرائب على شئء من الاستقرار فيةل من تعديله ما أمكن ، لأن استقرار الضريبة يقلل من الشعور بعبئها .

المطلب الاول

تسوية الضريبة

- ٢٩٨- يقصد بتسوية الضريبةية (١) تحديد المبلغ الذى يجب أن يدفعه المسؤول . وتم تسوية الضريبة على مرحلتين :
- المرحلة الأولى : تقدير المادة أو القيمة الخاضعة للضريبة .
- المرحلة الثانية : تحديد دين الضريبة .

المرحلة الأولى

تقدير القيمة الخاضعة للضريبة

- ٢٩٩- يتم تقدير المادة أو القيمة الخاضعة للضريبة إما بواسطة الادارة ، أو باقرار من الممول ، أو بالتبليغ من الغير .

§ ١ - التقرير بواسطة الادارة

فى هذه الحالة تتولى الادارة بنفسها تقدير القيمة الخاضعة للضريبة ، ويتم

(١) تسوية الضريبة : Liquidation de l'impôt.

ذلك إما بطريقة المظاهر الخارجية ، أو بطريقة التقدير الجزافي ، أو بطريقة التقدير المباشر .

١ - طريقة المظاهر الخارجية : (١)

٣٠٠ - في هذه الطريقة تعتمد الادارة في تقدير القيمة الخاضعة للضريبة على مظاهر خاصة يعينها القانون ، وهذه المظاهر خارجية في الغالب عن موضوع الضريبة ، مثال ذلك : اتخاذ القيمة التجارية للمكان أو الأمكنة التي تشغلها المهنة ، والقيمة التجارية للمسكن الخاص لصاحب المهنة أساسا للضريبة على أرباح المهن الحرة ، وهي الطريقة التي كانت مستعملة في مصر حتى عدل عنها بالقانون رقم ١٤٦ لسنة ١٩٥٠ .

ومما يمتاز هذه الطريقة بالسهولة والملائمة والاقتصاد بالنسبة للادارة ، وعدم التدخل في شئون المكلف .

ويؤخذ عليها :

(١) أن المظاهر الخارجية لا تدل بالضبط على حقيقة المادة الخاضعة للضريبة .

(٢) أن الممول يستطيع أن يهرب من تحميل جزء من الضريبة دون أن يقع تحت طائلة القانون بأن يقلل من المظاهر الخارجية لغناه ، كأن يسكن في مسكن منخفض الاجار ، في حالة تقدير ريع المهنة على أساس القيمة التجارية للمسكن مثلا .

(١) طريقة المظاهر الخارجية :

Système de signes extérieures ou Système indiciaire.

(٣) يضاف إلى ذلك أن هذه الطريقة لا تصلح في جميع الأحوال فقد لا يكون لبعض المواد الخاضعة للضريبة مظاهر خارجية كالمرتبات والأجور ، وفوائد الديون والودائع والتأمينات ، ولذلك فهي لا تصلح لكل أنواع الضرائب واستعملها في المصير الحديث قليل .

ب- طريقة التقدير بالجزاف : (١)

٣٠١- هذه الطريقة وسط بين طريقة التقدير على أساس المظاهر الخارجية ، وطريقة التقدير المباشر ، وهي تقوم على أساس تقريبي يستند إلى قرائن قانونية . والفرق بينها وبين طريقة المظاهر الخارجية أن الضريبة في حالة التقدير بالجزاف تقع على الدخل نفسه مقيسا بالمظاهر الخارجية (القيمة الإيجارية مثلا) أما في حالة التقدير على أساس المظاهر الخارجية فالضريبة تقع على المظاهر نفسها ، ويترتب على هذا الفرق أن المشرع في حالة التقدير بالجزاف يعطى عادة للممول الحق في أن يثبت أن إيراده أقل مما يفترضه القانون ، أما في حالة التقدير على أساس المظاهر الخارجية فليس له هذا الحق .

وأكثر ما يستعمل هذه الطريقة في فرض الضريبة على أرباح الاستغلال الزراعي ، لأن معظم المزارعين ليس لديهم حسابات منتظمة ولذا يفترض القانون أن الربح الزراعي يساوي القيمة الإيجارية مثلا أو ضعفها أو ثلاثة أمثالها .

وبيعيب هذه الطريقة أنها تقوم على مجرد الظن لا على حقيقة المادة الخاضعة للضريبة .

ج- طريقة التقدير المباشر (١)

٣٠٢ - في هذه الطريقة تقوم الادارة بتقدير القيمة الخاضعة للضريبة دون أن تتقيد بقرائن يعينها القانون ، فلها أن تلجأ إلى المعاينة والتحرى وجميع المعلومات عن المادة الخاضعة للضريبة .

ومما هذه الطريقة : بأنها أكثر دلالة من الطريقتين السابقتين على مقدار القيمة الخاضعة للضريبة ، وانه يمكن بواسطتها تقدير كل أنواع الدخول ، ولذلك فهي أكثر عدالة للممول ، وأغزر إنتاجا للخزانة العامة .

وبؤمئذ عليها أنها أقل ملاءمة من الطريقة الأولى ، وأكثر تدخلا في شئون المكلف ومضايقة له .

ويلتجأ إلى التقدير المباشر في الأحوال التي يسهل فيها نسبيا تقدير القيمة الخاضعة للضريبة كما في حالة الضرائب على إيرادات الثروة العقارية ، كالضريبة على الأراضي الزراعية أو على العقارات المبلية .

ولا يلتجأ إليه في الأحوال الأخرى إلا إذا امتنع الممول عن تقديم إقراره أو حساباته أو مستنداته ، فتقوم الادارة حينئذ بالتقدير بنفسها كما في حالة الضريبة على الأرباح التجارية والصناعية .

وطريقة التقدير المباشر أكثر الطرق استعمالا في النظم المالية الحديثة ، وهي متبعة في مصر بالنسبة لضريبة الأطنان وضريبة المباني على أساس القيمة الإيجارية ، وبالنسبة لضريبة الأرباح التجارية والصناعية ، وأرباح المهن الحرة ،

والضريبة العامة على الأيراد عند امتناع المول عن تقديم إقراره أو حساباته أو مستنداته .

§ ٢ - إقرار الممول

٣٠٣- إقرار الممول هو الوسيلة المنطقية لتحديد القيمة الخاضعة للضريبة ، لأن الممول هو خير من يعينها ، على أنه يخشى ألا يقرر الحقيقة ، نظرا لمصاحته الظاهرة في تقليل قيمة المادة الخاضعة للضريبة ، ولذا يخضع القانون دائما هذا الإقرار لرقابة الإدارة ، ويعطيها حق مراجعة المول فيه ، وتعديله إذا ازم الأمر ، بل ويعطيها الحق أيضا في طلب توقيع عقوبات رادعة على الممول الذي يحاول تقديم معلومات غير صحيحة في إقراره بقصد التهرب من دفع الضريبة .

وإقرار الممول هو الطريقة العادية التي تتبعها معظم الدول الحديثة بالنسبة لغالبية الضرائب ، وهي مستعملة في مصر بالنسبة للضريبة على الأرباح التجارية والصناعية ، والضريبة على أرباح المهن غير التجارية ، والضريبة العامة على الأيراد ، ورسم الأيلولة على التركات والضريبة على التركات ، وفي تحديد الرسوم الجمركية ورسوم التسجيل .

§ ٣ - التبليغ من الغير

٣٠٤ - قد يلزم القانون الشخص المدين بقيمة المادة الخاضعة للضريبة بتقديم إقرار عنها ، تجبي الضريبة على أساسه ، كالزام صاحب العمل بتقديم إقرار عن أجور عماله ، وهذا الإقرار يخضع أيضا لرقابة الإدارة ومراجعتها خوفا أن يتفق المدين مع الدائن على التهرب من الضريبة .

وقد يكتفى بالإقرار الذي يقدمه المدين ، أو يلزم الدائن بتقديم إقرار آخر ، وقد يتولى الممول دفع الضريبة أو يدفعها المدين عنه ويحاسبه عليها ، وهذه الطريقة الأخيرة تسمى «الحماية من المصدر» أو «الحجز عند المنبع (١)» .

وميزتها : بالنسبة للخزانة العامة أنها تقلل من فرص الهرب والغش المالي ، إذ لاملصلحة للغير في إخفاء جزء من المادة الخاضعة للضريبة . وتعرض نفسه للعقوبات التي ينص عليها القانون ، بل لعل له ، على العكس مصاحبة في بيان هذه المادة وإلا دفع هو عنها الضريبة لأنها تعد من التكاليف بالنسبة إليه .

أما ميزتها بالنسبة للممول فهي أنها تمنع عنه التحريات والتدخل في شئونه ، يضاف إلى ذلك أنها تقلل من شعوره بعبء الضريبة ، لأنها تستقطع من الدخل قبل أن يصل إلى يده . غير أنها لا تصلح للتطبيق على جميع الضرائب .

وطريقة الحماية من المصدر والتبليغ بواسطة الغير مطبقة في مصر بالنسبة إلى الضريبة على إيرادات القيم المنقولة ، وبعض حالات الضريبة على فوائد الديون والودائع والتأمينات ، والضريبة على المرتبات والأجور .

المرحلة الثانية

تحديد دين الضريبة

إذا تم تقدير المادة الخاضعة للضريبة تبدأ المرحلة الثانية وهي : تحديد دين الضريبة ، ويمكن الوصول إلى ذلك بإحدى طريقتين :

(١) الحجز عند المنبع : Stoppage à la source بالفرنسية و Deduction of tax at the source بالإنجليزية .

الاولى : طريقة التوزيع ، ويطلق على الضريبة في هذه الحالة ضريبة توزيعية (١) .

الثانية : طريقة التحديد أو القياس ، ويطلق على الضريبة في هذه الحالة ضريبة تحديدية أو قياسية (٢) .

٣٠٥ - فطريقة التوزيع تتلخص في أن القانون يعين المبلغ الذى يجب تحصيله من جميع المكلفين ، ثم يوزع هذا المبلغ فيما بعد على الأقسام الادارية ، للدولة ، فيعين لكل محافظة نصيب ، وتوزع كل محافظة نصيبها على المراكز التابعة لها ، ثم يوزع كل مركز نصيبه على المكلفين التابعين له حسب مقدرتهم التكليفية .

أما طريقة التعمير فتتخلص في أن المشرع يحدد سعر الضريبة ، أى النسبة المئوية التى يجب أن يؤديها كل مكلف عن المادة الخاضعة للضريبة ، ولا يتعرض لتحديد مجموع حصيلتها .

٣٠٦ - وتماثل طريقة التوزيع : ببساطتها ، وثبات الحصيلة ، واشتراك الممولين في التوزيع ، ومنع التهرب أو الغش من أن يؤدي إلى قلة الحصيلة ، لأنه إنه إذا تهرب أحد الممولين حمل العبء غيره .

ويعاب عليها : عدم التناسب مع مقدرة الممولين ، وعدم المرونة فلا تزيد حصيلتها في أوقات الرواج ولا ينخفض عبؤها في فترات الكساد ، وأنها قد

(١) ضريبة توزيعية : Impôt de répartition

(٢) ضريبة تحديدية : Impôt de quotité

تؤدي إلى ظلم بعض الممولين ، إذ قد يهرب من دفعها بعض ذوى النفوذ ويلقون بالعبء على غيرهم (١) .

وتتمثل طريقة التحرير : بمرونتها وبأنها تقضى على كل غبن مالى ، ولكنها تستلزم لتطبيقها نظاماً فنياً دقيقاً لحصر القيم الخاضعة لها .

ويعاب عليها : أنه يسهل معها الهرب من الضريبة أكثر من طريقة التوزيع ، وأن المبلغ الذي يفلح المكلف في الهرب من دفعه يضيع على الخزنة العامة ، على العكس من الطريقة الأولى ، لأن ما يفلح بعض المكلفين في عدم دفعه يدفعه الآخرون فلا يضيع على الخزنة العامة شيء ، كما سبق القول .

وقد كانت طريقة التوزيع هى المتبعة في تحصيل الضرائب في الأزمنة القديمة لبساطتها ، ولكن عدل عنها في الوقت الحاضر .

ومثال ضريبة التوزيع في مصر ضريبة الخفر منذ تقريرها في سنة ١٨٨٤ إلى أن حولت في سنة ١٩٣١ إلى ضريبة تحديدية في المدن المفروضة فيها الضريبة على العقارات المبنية (عوائد الأملاك المبنية) بنسبة ٢٠٪ من تلك الضريبة .

كذلك كان كثير من الضرائب قبل إتمام الإصلاح المالى ضرائب توزيع (٢) .

(١) ذكر Allix أنه عند ما كانت الضريبة العقارية تحدد في فرنسا بطريقة التوزيع كان متوسط سعرها أثناء المدة من سنة ١٨٨١ حتى سنة ١٨٨٩ : ٣٠.٧٪ ، على أن مولى بعض المراكز كانوا يدفعونها بسعر ١٥ ر. / دينار كان مولى بعض المراكز الأخرى يدفعونها بسعر ٤٣.٢١ ٪ .

(٢) فيما يتعلق بإصلاح نظام الضرائب المصرى أنظر كتاب المؤلف « الوسيط في تشريع الضرائب » ص ١٥ وما بعدها .

المطلب الثاني

تحصيل الضريبة (١)

٣٠٧ - تصبح الضريبة واجبة الدفع بعد إخطار الممول بالمبلغ الذي يجب دفعه . وتنص القاعدة الثالثة من قواعد آدم سميث ، كما رأينا ، على أن الضريبة يجب أن تجبي بالكيفية وفي الأوقات **الوكثر معونة للمكلف** ، ويقصد بذلك تيسير الدفع على المكلف ، بأن تكون المواعيد التي تحدد للتحصيل وطريقة التحصيل ملائمة للممول ، كأن يطالب بالدفع في الأوقات التي يرجح أن تكون لديه فيها أموال حاضرة ، أو أن يقسط دين الضريبة على عدة أقساط ، أو أن يمنح آجالا للتسديد ، وألا تترك الضرائب تتراكم عليه ثم يطالب بها مرة واحدة .

٣٠٨ - وتنص القاعدة الأخيرة على **الوفتنصار في مصاريف الحياة** فهي في صالح الممول ، لأنه هو الذي سيتحمل تلك المصاريف في النهاية ، كما أنها في صالح الخزنة ، لأن المغالاة في نفقات الحياة تؤدي في نهاية الأمر إلى قلة غلة الضريبة .

٣٠٩ - وتحصيل الضريبة إما أن يكون مباشرا أى بواسطة موظفي الدولة ، أو بطريق **الولتراسم** بأن يتعهد فرد أو هيئة بدفع مقدار الضريبة المقررة في منطقة معينة مقدما كل سنة ، على أن يقوم هو بتحصيلها من الممولين ، وعلى أن تساعد السلطات الادارية في التحصيل ، والطريقة الأولى أفضل بالنسبة للممول وللخزنة ، أما الطريقة الثانية فكانت مستعملة قديما ، ويعيبها أنها تعطى للملتزم سلطات واسعة كثيرا ما يسيء استعمالها . ويرى الممولين

Recouvrement de l'impôt : الضريبة : التحصيل (١)

وبخاصة فيما فهم . هذا إلى أنه يكون له إدارة ضخمة لا تلبث أن تصبح دولة داخل الدولة ، ويمكنه مركزه كمتحكر من أن يملئ شروطه على الحكومة .

٣١٠- وتتولى جباية الضرائب في مصر بالطريق المباشر ثلاث مصاليع حكومية تتبع وزارة الخزانة ، وهى : مصالحة الضرائب ، ومصالحة الأموال المقررة ، ومصالحة الجمارك .

أما مصلحة الضرائب فتقوم بتحصيل الضرائب على إيرادات رؤوس الأموال المنقولة ، والضريبة على الأرباح التجارية والصناعية ، والضرائب على كسب العمل ، ورسم الأيلولة على التركات ، وضريبة التركات ، ورسم الدمغة ، والضريبة العامة على الإيراد .

وتقوم مصلحة الرسوم المقررة بتحصيل ضريبة الأطيان ، والضريبة على العقارات المبنية ، وضريبة الحفر ، وضريبة الملاهى ، وتقوم إلى جانب ذلك بتحصيل أموال أخرى تستحق للحكومة ، أو لمجالس المحافظات ، أو لبعض الهيئات الأخرى كبنك التسليف الزراعى والتعاونى ، وبنك الائتمان العقارى . وتتولى مصلحة الجمارك تحصيل الضرائب الجمركية وما يقعها من الرسوم وضرائب الانتاج .

مواعيد التحصيل :

٣١١- تختلف مواعيد التحصيل في مصر باختلاف الضرائب .

ضريبة الأطيان تحصل على قسطين : القسط الشتوى ، ويتراوح بين ربع الضريبة السنوية وثلثها ، ويدفع فى مايو أو يونيه بمناسبة محصول القمح ، والقسط الصيفى ، ويتراوح بين ثلاثة أرباع الضريبة السنوية وثلثها ، ويدفع فى سبتمبر أو أكتوبر بمناسبة محصول القطن .

وتحصل الضريبة على العقارات المبنية مقدماً على قسطين متساويين خلال
الخمسة عشر يوماً الأولى من شهرى يناير ويوليه من كل سنة .

وتستحق الضريبة على إيراد القيم المنقولة في نفس المواعيد المقررة لسداد
الايرادات التى تسرى عليها الضريبة .

أما الضريبة على الأرباح التجارية والصناعية فسنوية ، وتدفع مرة واحدة
في الميعاد المحدد لتقديم الاقرار (ثلاثة شهور من انتهاء سنة الممول المالية) ،
ويجوز تقسيطها بشروط معينة .

والضريبة على المرتبات والأجور شهرية .

وتؤدى الضريبة على أرباح المهن غير التجارية ، والضريبة العامة على
الايراد خلال الثلاثة شهور الأولى من السنة الميلادية من إيرادات السنة السابقة .

ويدفع رسم الأبلولة على التركات ، والضريبة على التركات مرة واحدة
ويجوز تقسيطهما في أحوال خاصة على مدة لا تزيد على عشر سنسوات ،
وذلك بشروط خاصة بينها القانون .

أنشال الوفاء :

٣١٢ - دين الضريبة واجب الأداء في مقر الجهة الحكومية المختصة
بتحصيل الضريبة دون حاجة إلى مطالبة الممول بإدائها في مقره (١) ، ويتم
دفع الضريبة بعدة طرق أهمها :

(١) يعبرون عن ذلك في فرنسا بقولهم : *l'imôpt est portable et non querable* « دين الضريبة مجلوب غير مطلوب » .

ولا يمنع ذلك الادارة من أن تسعى إلى إلزام الممول بأداء الضريبة تيسيراً
عليه ، وتخفيفاً لسرعة التحصيل ، ولكنه إجراء تقوم به من تلقاء نفسها دون أن
يلزمها به القانون .

(١) - الوفاء المباشر ، بأن يورد الممول بنفسه ، أو من يمثله قانوناً ، مبلغ الضريبة إلى جهة التحصيل المختصة .

(٢) - الوفاء غير المباشر ، بأن يقوم بتوريد الضريبة إلى الجهة المختصة شخص آخر غير الممول ، ويحدث ذلك بالنسبة للضرائب التي تجبي من المصدر كأن تورد الشركة المساهمة الضريبة على إيراد القيم المنقولة المستحقة على توزيعاتها ، وكأن يقوم صاحب العمل بتوريد الضريبة على المرتبات والأجور المستحقة على موظفيه وعماله .

(٣) - الدفعة ، وذلك بلمصق طوابع دفعة على العقود والمهررات والمطبوعات والسجلات ، أو باستعمال أوراق مدموغة ، أو بختم الأوراق بالدفعة .

(٤) - التسجيل ، وذلك بتسجيل الأعمال القانونية الخاضعة للضريبة ، أو تقييدها في السجلات العامة فتلغ الضريبة بمناسبة ذلك .

(٥) - الاحتكارات المالية ، بأن تضيف الدولة مبلغ الضريبة إلى ثمن السلعة أو الخدمة الخاضعة للضريبة والتي تحتكر إنتاجها أو بيعها .

ضمانات التحصيل:

٣١٣ - تتمتع الهيئات العامة بامتيازات وضمانات للتحصيل أهمها :

(١) - إجراءات سريعة لتحصيل الضرائب ، كجباية الضرائب بواسطة أورد ، دون انتظار صدور حكم بذلك من القاضى .

(٢) - إذا تأخر الممول في السداد تتخذ ضده إجراءات الحجز الإدارى والبيع الجبرى ، (طبقاً لأحكام القانون رقم ٣٠٨ لسنة ١٩٥٥ فى شأن الحجز

الادارى ، المعدل بالقرارين بقانونين رقم ٤٤ لسنة ١٩٥٨ ورقم ١٨١ لسنة ١٩٥٩ ، وقرار وزير المالية والاقتصاد رقم ١٤٣ لسنة ١٩٥٥ بتنفيذ أحكامه ، المعدل بقرار وزير الخزانة رقم ٢٢٤ لسنة ١٩٦٠ .

(٣) - تتمتع الخزنة العامة بحق امتياز من الدرجة الأولى (المادة ١١٣٩ من القانون المدنى) (١) .

(٤) - لا يترتب على تقديم معارضة فى قيمة الضريبة وقف دفعها .
إذ القاعدة فى الضرائب ، « الدفع ثم الاسترداد » (So've et repete) .

المقاصة فى دين الضريبة :

٣١٤- لا ينقضى دين الضريبة بالمقاصة مع دين حكومى آخر ألا بنص صريح يجيزه ، لأن مصلحة الدولة المالية تستلزم تحصيل الضرائب بانتظام ، وفقاً لتقديرات الميزانية ، ولأن قواعد المحاسبة العامة تتعارض مع تسوية الدين بطريق المقاصة ، يضاف إلى ذلك أن الديون الحكومية تدفع بعد إجراءات طويلة معقدة ، إذ يجب أولاً أن يسوى الدين ، أي يحدد مبالغه ، ثم يصدر الأمر بدفعه ، ثم يدفع فعلاً من موظف آخر غير من أمر بالدفع ، على ما سنوضحه عند الكلام على تنفيذ الميزانية ، أما دين الضريبة فتنبى بجبايته بسرعة ، لمواجهة النفقات العامة . كما أنه لا يكفى لامكان المقاصة أن يكون الدينان من نوع واحد ، بل يجب أن يكونا أيضاً من قوة واحدة ، فإذا كان أحدهما قابلاً

(١) تنص المادة ١١٣٩ من القانون المدنى على أن « ١ - البالغ المستحق للخزنة العامة من ضرائب ورسوم وحقوق أخرى من أى نوع كان يكون لها امتياز بالشروط المقررة فى القوانين والأوامر الصادرة فى هذا الشأن .

» ٢ - وتستوفى هذه المبالغ من ثمن الأموال المقتلة بهذا الامتياز فى أية يد كانت قبل أى حق آخر ، ولو كان ممتازاً أو مضموناً برهن رسمى عدا المصروفات القضائية » .

للمحيز كدين الضريبة فانه لا يقاوس في دين غير قابل للمحيز كالدين المطلوب من الحكومة (المادة ٣٦٤ ج) من القانون المدني (١) .

ولا يرى البعض ما يمنع من المقاصة في دين الضريبة ، ولا في قواعد المحاسبة العامة ما يحول دون إجرائها ، هذا إلى أن تلك القواعد لا تتبع في جميع الأحوال ، فالدين المستحق على الخزنة مثلا يمكن أن ينقضى بواسطة اتحاد الذمة ، كما لو آلت بعض سندات الدين العام إلى الدولة عن طريق الشراء أو غيره ، إذ ينقضى دينها حيث تجتمع لها صفتا الدائن والمدين ، دون حاجة إلى تسوية للدين ، فأمر بدفعه ، ثم دفع فحسب له ، مما تقضى به قواعد المحاسبة العامة لانقضاء الديون التي على الدولة .

هذا من ناحية الفقه ، أما القضاء فإن مجلس الدولة الفرنسي لا يسلم بجواز المقاصة في دين الضريبة ، بينما يجيزها القضاء في مصر ضمنا ، كذلك أفق قسم الرأي بمجلس الدولة في مصر مجتمعاً بجواز المقاصة في دين الضرائب ، سواء أكانت من نوع واحد أو من أنواع مختلفة ، وسواء أكانت عن نفس السنة أو عن أية سنة تالية لها أو سابقة عليها ، طالما توافرت شروط المقاصة (٢) .

وقد أخذت مصلحة الضرائب في مصر برأي مجلس الدولة ، وأجازت

(١) تنص المادة ٣٦٤ من القانون المدني المصري على أنه : « تقع المقاصة في الديون أيما كان مصدرها وذلك فيما عدا الأحوال الآتية :

(أ) - إذا كان أحد الدينين شيئا نزع دون حق من ماله وكان مطلوبا رده .

(ب) - إذا كان أحد الدينين شيئا مودعا أو معارزا عارية استعمال وكان مطلوبا رده .

(ج) - إذا كان أحد الدينين حقا غير قابل للمحيز .

(٢) فتوى مجلس الدولة - قسم الرأي مجتمعاً بجلسته المنعقدة في ٢ يناير سنة

المقاصة في ديون الضرائب على أن يطلبها صراحة صاحب المصلحة فيها (١).

المطلب الثالث

طرق الطعن

٣١٥- يعطى المشرع للمول الحق في أن يطعن في دين الضريبة ، أو في التقديرات الخاصة به ، وينص القانون المنظم لكل ضريبة على طريقة الطعن والجهة المختصة بنظره .

والفصل في منازعات الضرائب والرسوم في مصر من اختصاص القضاء العادى بوجه عام ، على أنه لما صدر القانون رقم ١٦٥ لسنة ١٩٥٥ بتنظيم مجلس الدولة نص فيه (م ٨- سابعا) على أن يكون الفصل في تلك المنازعات من اختصاص القضاء الإدارى وحده ، وهو الجهة الطبيعية باعتبار أن الروابط التى تنشأ بين الممول والإدارة ذات طبيعة إدارية ، على أن هذا الاختصاص لم ينفذ انتظارا لتنظيمه وتنظيم إجراءاته فى القانون الذى يصدر بتنظيم الإجراءات أمام مجلس الدولة (م ٧٣ فقرة ٢ من القانون المذكور) .

كذلك نص القرار بقانون رقم ٥٥ لسنة ١٩٥٩ فى شأن تنظيم مجلس الدولة للجمهورية العربية المتحدة (وهو الذى حل محل القانون رقم ١٦٥ لسنة ١٩٥٥ السابق ذكره) فى الفقرة ٣ من المادة الثانية منه ، على أنه بالنسبة إلى المنازعات الخاصة بالضرائب والرسوم تظل الجهات الحالية مختصة بنظرها وفقاً لقوانينها الخاصة وكل ذلك إلى أن يصدر قانون الإجراءات الخاصة بالقسم القضائى متضمنا تنظيم هذه المنازعات .

(١) مصلحة الضرائب : تعليقات عامة رقم ١ لسنة ١٩٥٦ فى شأن اجراء المقاصة في ديون الضرائب .

الفصل الرابع

نظام الضرائب

٣١٦ - نظام الضرائب في دولة ما هو مجموع الضرائب السارية في تلك الدولة في وقت معين ، ولكي يكون هناك نظام حقيقى للضرائب يجب أن تكون الضرائب منسقة تنسيقاً منطقياً بحيث يكمل بعضها بعضاً ، فلا يكون هناك ازدواج أو مجال للتهرب ، وبحيث يكون عبئها موزعاً على المكلفين توزيعاً عادلاً على قدر المستطاع .

وتلجأ الدولة عادة كلما احتاجت إلى الأموال إلى فرض ضرائب جديدة أو زيادة سعر الضرائب الموجودة ، دون أن تراعى المحافظة على التناسق الموجود بين الضرائب المختلفة ، وتكون النتيجة أن يفقد نظام الضرائب تناسقه بعد مرور فترة من الزمن ، ويصبح من الضروري مراجعته وإعادة التناسق إليه ، مع مراعاة حاجة الخزنة ، وظروف الممولين ، ومن هنا كانت الإصلاحات المالية الشاملة التى تقوم بها الدول من وقت لآخر ، لجعل نظام ضرائبها متمشياً مع الظروف الاجتماعية والاقتصادية المتغيرة ، ومع الحاجات المتزايدة للخزنة العامة ، ولكي تعيد إليه التناسق الذى سبق أن فقده بفعل التبدلات المتوالية .

٣١٧ - ويختلف نظام الضرائب في عصر عنه في عصر آخر ، باختلاف الظروف الاجتماعية والاقتصادية والحاجات المالية للدولة .

ففي المجتمعات البدائية ، حيث كانت السروة مكونة تقريباً من الأراضى وحيث كانت حاجات الدولة قليلة ، ولم يكن للنقود في نظامها الاقتصادى

دور ظاهر ، كانت الضرائب السائدة ، هي الضرائب المباشرة على رأس المال وكانت تؤدي عينا ، ثم حلت محلها في عصر تال الضرائب المباشرة على الناتج الاجمالي ، أو الدخل الاجمالي ، وكانت تؤدي عينا أيضا ، ثم الضرائب المباشرة على الناتج الصافي أو الدخل الصافي ، وكانت تؤدي عينا في البداية ثم أصبحت تدفع نقدا بعد ذلك .

كذلك ظهرت في نفس الوقت الضرائب غير المباشرة على الاستهلاك ، وعلى انتقال الملكية ، وأخذت في الازدياد بازدياد حاجة الخزنة العامة للأموال .

٣١٨ - وكان الانتقال من نظام الضرائب على الناتج الاجمالي إلى نظام الضرائب على الناتج الصافي تقدما كبيرا ، لأن النفقات التي يجب خصمها من الناتج الاجمالي للحصول على الناتج الصافي هي في الحقيقة مكافآت لعناصر الانتاج ، وهذه النفقات توّل إلى أفراد مختلفين كلما كان النظام الاقتصادي قائما على تقسيم العمل ، وتخفض هي أيضا للضرائب ، وبذلك حلت محل الضريبة الواحدة على الناتج الاجمالي - للأرض أولا ثم للصناعات بعد ذلك - ضرائب مختلفة على الأجزاء المختلفة التي ينقسم إليها الناتج الاجمالي ، أي على مختلف الدخول الصافية لعناصر الانتاج ، وهكذا كان الانتقال من الضريبة على الناتج الاجمالي إلى الضريبة على الناتج الصافي مؤديا إلى ظهور الضرائب على الدخول الصافية لثلاث عناصر الانتاج ، أي إلى نظام الضرائب العينية الذي كان سائدا في البلاد المتقدمة طيلة جزء كبير من القرن التاسع عشر ، والذي كانت الضرائب مفروضة فيه على كل من دخل الأراضي والمباني ورووس الأموال المنقولة ، والصناعة والتجارة والعمل دون مراعاة للأشخاص ولا لمقدارهم التكاليفية .

٣١٩ - وقد كان هذا النظام كافيا عندما كان تركز الثروات محدودا ، والتقدم الاقتصادي بسيطا إذ كان الدخل الشخصي لكل فرد مكونا من نوع واحد من الدخل ، كما أنه لم تكن هناك فروق كبيرة بين ظروف الأفراد الاقتصادية ، ولذلك ، كان فرض ضريبة نسبية على أنواع الدخل الفرعية كافيا لكي تكون الضريبة مفروضة طبقاً للمقدرة التكاليفية للممول على وجه التقريب ، ولم يشعر أحد بالحاجة إلى فرض أنواع أخرى من الضرائب .

فلما كثرت الفروق بين دخول مختلف الأفراد تبعاً للتقدم الاقتصادي وتركز الثروات ، أصبحت الضريبة النسبية لا تكفي لتوزيع أعباء الضريبة على الأفراد توزيعاً يتناسب مع مقدرتهم التكاليفية ، فانتجحت المالية العامة نحو نظام «الضرائب الشخصية» حيث تشكل الضرائب النوعية على فروع الدخل بـضريبة شخصية تصاعدية على الدخل الكلي ، وفي بعض الأحوال على رأس المال . وأخيراً حل محل هذا النظام في كثير من الدول نظام يعتمد على ضريبة موحدة تحل محل الضرائب النوعية والضريبة العامة معاً ، وتسرى الضريبة الموحدة على جميع إيرادات الممول دون تمييز لمصادرها أو لطبيعتها .

المرحل التكاليفي :

٣٢٠ - الدخل التكاليفي هو ذلك الجزء من الدخل الحقيقي أو من الدخل الحقيقية الذي تفرض عليه الضريبة وتقاس به .

وقد ساهرت فكرة الدخل التكاليفي تطور نظام الضرائب . ففي نظام الضرائب على الناتج الصافي يتكون الدخل التكاليفي من الناتج الاجمالي مطروحاً منه نفقات انتاجه .

وفي نظام الضرائب الشخصية يتكون الدخل التكاليفي من الدخل الاجمالي

مطروحة منه نفقات انتاجه ، وبعض مبالغ أخرى ، كبسغ للأعباء العائلية وفوائد الديون ، لكي يصبح العبء التكاليفي متمشيا على قدر المستطاع مع المقدرة التكاليفية للممول .

ويعتبر الدخل التكاليفي لأصحاب الدخل الأدنى صفرا ، لأن الدخل الأدنى يعنى من الضرائب فى العصر الحديث .

وفى كثير من الدول يكون الدخل التكاليفي مساويا للدخل الحقيقي بعد خصم جزء منه مساو للحد الأدنى للدخل .

كذلك لا تعامل الدخول الفرعية التى يتألف منها الدخل الكلى للممول معاملة واحدة ، لأن طبيعة كل واحد منها تختلف عن طبيعة الآخر ، ولذلك يميز بينها ، ويتوصل إلى هذا التمييز إما بتطبيق سعر مختلف للضريبة على كل واحد منها أو بتطبيق سعر واحد ، وإنما بعد خصم جزء من الدخل الفرعى يختلف باختلافه وفى هذه الحالة يقابل الدخل الحقيقي دخولا تكليفية مختلفة .

والدخل التكاليفي فى نظام الضرائب الشخصية أقل بوجه عام من الدخل الحقيقي ، وفى بعض الأحوال يكون أقل منه كثيرا .

٣٢١ - وعلى الرغم من اتجاه المالية العامة الحديثة نحو نظام الضرائب الشخصية لا يزال كثير من البلاد محتفظا بالضرائب غير المباشرة على التداول والاستهلاك - وهى كما هو واضح لا تتفق ونظام الضرائب الشخصية - إلى جانب الضرائب المباشرة ، لأن لكل من النوعين مزايا وعيوب ، ومزايا الواحدة تصلح من عيوب الأخرى ، كما سبق أن رأينا (١) .

وسنستعرض فيما يلى أنواع الضرائب المباشرة ، ثم الضرائب غير المباشرة فى ايجاز .

(١) راجع ص ١٩٦ وما بعدها فيما سبق .

المبحث الاول

الضرائب المباشرة

تفرض الضرائب المباشرة إما على الدخل ، أو على رأس المال ، أو على الزيادة التي تحصل في قيمة كل منها .

ولذلك يمكن تقسيم الضرائب المباشرة إلى :

(أ) ضرائب على الدخل .

(ب) ضرائب على رأس المال .

(ج) ضرائب على زيادة قيمة الدخل أو رأس المال .

المطلب الأول

الضرائب على الدخل

تعريف الدخل ومصادره:

٣٢٢- لم تضع التشريعات تعريفاً جامعاً للدخل ، على الرغم من أنه أساس النظم الحديثة في الضرائب . ويمكن القول بأن الدخل من الوجهة الفنية هو : « كل ثروة جديدة ، نقدية أو قابلة للتقدير بالنقود ، يحصل عليها فرد أو جماعة ، أثناء فترة زمنية معينة بشكل دوري ، ويمكن استهلاكها دون مساس بمصدر الدخل » .

يتضح من هذا التعريف أن الدخل يتميز بالخصائص الآتية : -

(١) - أنه ثروة نقدية أو قابلة للتقدير بالنقود .

فسكن المالك في منزله يعد دخلاً لأنه يمكن تقويمه بالنقود ، بتحديد

القيمة التجارية للمنزل^٧، أما الخدمات التي تؤديها الزوجة في إدارة المنزل فلا تعد دخلا ، كذلك تمتع المالك بمجموعة من الصور الفنية لا يعد دخلا .
(٢) - أنه ثروة جديدة .

أى لم تكن موجودة من قبل في صورة أخرى ، فالمبلغ الناتج عن بيع عقار أو منقول ليس دخلا ، لأنه ليس ثروة جديدة .

(٣) - أن الانسان يحصل عليه أثناء فترة زمنية معينة .

فكرة المدة ضرورية لفكرة الدخل وهذه المدة قد تطول أو تقصر ، ولكنها عادة سنة ما لم ينص على خلاف ذلك . ومبدأ السنة يختلف باختلاف الأحوال ، وقد يتفق مع مبدأ السنة الميلادية ، وهو أول يناير وقد يكون أول السنة المالية للدولة أو أى تاريخ آخر .

(٤) - أنه ثروة دورية .

أى محتملة العودة والتكرار بانتظام ، كإيجار المنزل ، وإيجار الأراضي الزراعية ، وأرباح الأسهم ، وفوائد السندات ، ومرتب الموظف ، وأجر العامل ، والمعاش .

وبناء على هذه الصفة لا تعتبر دخلا الأرباح العارضة التي يحققها شخص من مضاربة عرضية في البورصة ، كما لا تعتبر دخلا الزيادة في قيمة رأس المال التي يحصل عليها شخص من بيع عقار له . وذلك على العكس من الأرباح التي يحصل عليها المحترفون من المضاربين وتجار العقارات ، لانتفاء صفة الدورية في الحالة الأولى ووجودها في الحالة الثانية .

على أن بعض الكتاب يميل إلى اعتبار جميع الأرباح سواء أكانت عارضة أم غير عارضة ، دخلا يخضع للضريبة ، ومن هؤلاء العالم الأمريكى سيامجان .

(٥) - أنه قابل للاستهلاك دون مساس بمصدره (النخل) .

يقتضى هذا الشرط أن يكون مصدر النخل قابلاً للبقاء ، ومصدر النخل قد يكون - كما رأينا - رأس المال أو العمل أو رأس المال والعمل معاً .

وليس معنى بقاء المصدر أن يكون دائماً لا يفنى ، فقد يقل النخل أو ينعدم بسبب المرض أو الوفاة أو احتراق المنزل مثلاً .

ويرتب على الاحتفاظ بمصدر النخل ضرورة صيانته ، وضمان دوامه واستغلاله استغلالاً ملائماً حتى يظل الانتاج دورياً ، لذلك يجب أن يستنزل من النخل الاجالى ، قبل سريان الضريبة عليه المبالغ الآتية :

(١) نفقات انتاجه .. و (ب) تكاليف صيانة مصدره . و (ج) مبلغ آخر يسمح مجموعه سنة بعد أخرى بالاستعاضة عما يتلف من مصدر النخل بغيره ، وهو ما يعرف بـ « بقسط الاستهلاك » . وهو ضروري لكل مصادر النخل من رأس مال أو عمل ، ويختلف باختلاف نوع المصدر ، وما ينطبق وهو ما يطلق عليه **المرحل الصافي** ، هو الذى يفرض عليه الضريبة فى الأصل ، أى أن الضريبة تفرض على الجزء من النخل الذى ينحصر للاستهلاك وللاختار .

٣٢٣- ذلك هو النخل بالمعنى الفنى ، وهو قد لا يطابق النخل التكميلى (١) ، ذلك أن المشرع لا يلتزم دائماً المعنى الفنى للنخل ، بل يتوسع فيه أحياناً لحاجة الدولة إلى الأموال ، ويضيق منه أحياناً أخرى لتحقيق بعض الأهداف السياسية أو الاجتماعية أو الاقتصادية فيجعله يشمل فى الحالة الأولى مبالغ لا تعد دخلاً من الوجهة الفنية ، كبعض الإيرادات المعارضة ، أو الزيادة فى قيمة رأس

(١) راجع الفقرة : ٣٢ ، ص ٢٩٨ فيما سبق .

المال ، ولا يدخل في الحالة الثانية مبالغ لا شك في أنها جزء من الدخل ، كما يفعل عندما يريد إعفاء الحد الأدنى للمعيشة ، أو إعفاء فوائد السنسيدات الحكومية من الضرائب .

٣٢٤- ويجب أن نفرق بين تكاليف الحصول على الدخل واستثمارات الدخل ، فتكاليف الحصول على الدخل هي المبالغ التي لابد من اتفاقها للحصول على الدخل فهي الوسيلة إلى الدخل . أما استعمال الدخل فهو الانتفاع به ، إما عن طريق استهلاكه أو استثماره فهو الغاية من الدخل ، والقاعدة أن استثمارات الدخل تسرى عليها الضريبة بخلاف تكاليف الحصول عليه ، إذ يجب خصمها من الدخل قبل سريان الضريبة عليه . فإذا أمن تاجر على حياته وأمن على محل تجارته ضد الحريق فإن قسط التأمين ضد الحريق يعتبر تكليفاً على الدخل لا تسرى عليه الضريبة على الأرباح التجارية ، بخلاف قسط التأمين على حياته فيعتبر استعمالاً للدخل وتسرى عليه الضريبة المذكورة (١) . وإذا كان لطبيب سيارة يستعملها في زيادة مرضاه وفي نزحته ، فإن نفقاتها يكون بعضها من تكاليف الدخل ويجب خصمها منه والبعض الآخر من استهلاكه فلا يخصم .

٣٢٥- ويلاحظ أن تعريف الدخل في التشريع الضريبي (الدخل التكميلي) ، لا ينطبق انطباقاً تاماً مع تعريف الدخل عند الاقتصاديين أو المشتغلين بالمحاسبة ، فهناك بعض عناصر قد تعتبر من الدخل في تشريع

(١) هذا ما لم يقرر المشرع عكس ذلك ، كما فعل مشرعنا بالقرار بقانون رقم ٢٤٣ لسنة ١٩٥٩ إذا أجاز خصم أقساط التأمين على حياة للمول لمصلحة زوجته وأولاده من وعاء الضريبة العامة على الأفراد ، على ألا تتجاوز الأقساط ٥ ٪ من صافي الأيراد الكلي السنوي أو ما تبقى جنيته أيها أفضل .

الضرائب بينما لا تعد كذلك في الاقتصاد أو المحاسبة ، كما أن تشريع الضرائب قد يسمح بأن تستقطع من الدخل بعض عناصر لا تسمح المحاسبة باستقطاعها منه ، كذلك قد تسمح المحاسبة باستقطاع عناصر لا يسمح تشريع الضرائب باستقطاعها (١) .

مصادر الدخل :

٣٢٦- أشرنا فيما سبق إلى أن الدخل يأتي إما من العمل أو من رأس المال أو منها معاً ، وكل مكلف يستمد دخله إما من مصدر واحد أو من عدة مصادر ، فقد يمتلك أراض أو مبان أو أسهما أو سندات أو قد يباشر صناعة أو تجارة أو مهنة حرة أو وظيفة ، وكل مصدر من هذه المصادر يغل دخلاً ، يطلق عليه الدخل النوعي أو الفرعي ، ويطلق على مجموع الدخول التي ترد للممول من المصادر المختلفة الدخل الكلي ، كما سبق .

§ ١ - أنواع الضريبة على الدخل

يمكن تناول الدخل بالضريبة بعدة طرق .

الضرائب العينية :

٣٢٧- فقد تفرض ضرائب عينية على بعض فروع الدخل ، لا علاقة لاحدها بالآخرى ، بل يكون لكل منها نظامها الخاص بها الذي قد يختلف عن نظام غيرها من الضرائب ، وهي تقع على نتائج المال الخاضع للضريبة ، وهذا النوع أول ما استعمل من ضرائب الدخل .

(١) الدخل في علم المحاسبة هو الفرق بين الإيرادات والمصروفات بعد استبعاد كافة الاحتياطات لمقابلة الخسائر الفعلية والمحتملة .

الضريبة ذات الفروع :

٣٢٨ - وقد تفرض ضريبة ذات فروع (Impôt cédulaire) ،

تعمل على كل الضرائب السابقة وهي ضريبة محلية ، تصيب مصادر دخل كل فرد ، وتنقسم إلى فروع بعدد مصادر الدخل ، من أراض زراعية ، ومبان ، وقيم منقولة ، وأرباح تجارية وصناعية . . . الخ .

وتفترق هذه الضريبة عن الضرائب العينية المختلفة السابقة ، في أنها تقع على كل أجزاء الدخل المختلفة عند مصادرهما لكي تلتحق الدخل الكلي للفرد ، ونظامها واحد بالنسبة إلى كل فروع الدخل ، ولكنه لا يمنع من اختيار طريقة التقدير والحماية الأكثر ملاءمة لكل فرع ، ومن تنوع المعاملة المالية حسب مصدر الدخل : فيستعمل فيما يتعلق بطريقة التقدير اقرار الممول بالنسبة للأرباح التجارية والصناعية ، والتبليغ من الغير بالنسبة لدخل العمل ، والتقدير المباشر بالنسبة لدخل العقارات . ويستعمل فيما يتعلق بالحماية ، طريقة الحجز عند المنبع بالنسبة لدخل العمل ، والقيم المنقولة ، ويطبق فيما يتعلق بتنوع المعاملة سعر أقل بالنسبة للضريبة على دخل العمل .

وأول ما استعمل هذا النوع من ضرائب الدخل في إنجلترا سنة ١٧٩٨ .

الضريبة العامة :

٣٢٩ - وقد تفرض ضريبة عامة على الدخل (Impôt global) ،

وهي ضريبة شخصية تركيبيية ، تقع على الدخل الكلي ، لا عند مصادرده ، كالضريبة ذات الفروع ، ولكن عند مستقره وهو المكلف ، عندما تتجمع بين يديه الدخول المختلفة مكونة دخله الكلي . وتمتاز عن الضريبة ذات الفروع بأنها أقرب إلى تحقيق العدالة منها ، لأنها تنظر إلى مركز الممول في مجموعه ، وتسرى على الدخل الذي يتبقى له بعد خصم ما يكون قد دفعه من الضرائب الأخرى ، وفوائد السديون (٢٠)

التي قد تكون مستحقة عليه ، واعفاء حد أدنى للدخل ، وخصم مبلغ للأعباء العائلية ، ويكون سعرها تصاعديا . والصعوبة التي يمكن أن تلافئها بالنسبة لهذه الضريبة هي في تقدير الدخل الخاضع لها ، وأقرب الطرق إلى المنطق هي أن يعهد بالتقدير إلى الممول نفسه ، بواسطة إقرار يقدمه إلى الإدارة التي يكون لها الحق في مناقشته فيه ، وتصحيحه إذا لزم الأمر ، غير أن هذه الطريقة يعيها ما سبق أن أشرنا إليه من أنها أكثر تدخلًا في شئون المكلف ، لأن التحقق من صحة اقراره يستلزم فحص كل نواحي نشاطه ، وكل مصادر دخله ، أي مركزه الاقتصادي كله ، مما يقتضي نظاما إداريا فنيا دقيقا .

وأول من استعمل هذا النوع من ضرائب الدخل بروسيا سنة ١٨٩١ .

الجمع بين النوعين :

٣٣٠ - وقد اتجهت الدول ، حتى عهد قريب ، نحو الجمع بين النوعين السابقين : الضريبة على فروع الدخل ، والضريبة على الدخل الكلي في صورة ضريبة تكميلية حتى تستفيد الدولة من مزايا كلا النوعين .

وقد جمعت إنجلترا في بين النوعين لأول مرة في ميزانية سنة ١٩٠٩ - ١٩١٠ ومن الدول التي تبعتها في ذلك فرنسا حتى سنة ١٩٥٠ وإيطاليا .

الضريبة الموحدة :

٣٣١ - غير أن كثيرا من الدول اتجهت حديثا إلى الاكتفاء بفرض ضريبة موحدة على مجموع الدخل ، تحل محل الضريبتين السابقتين تيسيرا على المكلفين واقتصادا في نفقات الحياة .

ويتميز نظام الضريبة الموحدة بأنه يعامل الدخل عادة معاملة واحدة دون تمييز بينها ، أي كان مصدرها ، وأي كانت طبيعتها ، ويجعل سعر الضريبة

واحدًا بالنسبة لجميع أنواع الدخول ، والأحكام المتعلقة بتحديد الوعاء ، واجراءات الربط والظعن والتحصيل موحدة ، وهو لا يتطلب من الممول أن يقدم غير إقرار واحد يتضمن جميع إيراداته من جميع المصادر ، لإدارة ضريبية واحدة ، بدلا من إقرارات متعددة في مواعيد مختلفة لإدارات ضريبية متباينة ، ويفحص إقراره مرة واحدة خلال مدة واحدة معينة بالنسبة لجميع إيراداته ، ويصدر ربط واحد بالضريبة المستحقة ، وإذا كانت هناك أوجه للظعن فالحجة التي تنظر فيه واحدة ، واجراءاته واحدة ، كل ذلك يوفر للممول وللإدارة الوقت والجهد ، ويخفف الأعباء عنهم ، يضاف إلى هذا أن الممول في نظام الضريبة الواحدة يكون أقدر على تحديد التزاماته تحديدا واضحا ، والوفاء بها وممارسة حقوقه ، كما أن الإدارة تكون في مركز أفضل ، يمكنها من فحص إقرار كل مول ، ويساعدها على ضبط إيراداته ونفقاته ، وتحديد التزاماته وأعبائه .

ونظام الضريبة الموحدة أقرب إلى تحقيق العدالة ، إذ يسمح للممول بأن يخصم من إيراداته بعض النفقات الشخصية التي لا تخضع عادة في نظام الضرائب النوعية ، مثل أقساط التأمين والنفقات الطبية ، هذا إلى أن إخضاع الإيرادات على اختلاف أنواعها إلى ضريبة موحدة يساعد على التقليل من فرص التهرب أمام المكلفين ، فجميع الإيرادات ، مهما كانت طبيعتها أو مصدرها يسرى عليها سعر واحد ، بينما التفاوت في أسعار الضرائب النوعية من شأنه أن يجعل كثيرا من الممولين يعملون على التحول من الضريبة ذات السعر المرتفع إلى ضريبة أخرى ذات سعر منخفض .

غير أن نظام الضريبة الموحدة ، لكي يؤدي إلى النتائج المرجوة منه ، يستلزم نمو الوعى الضريبي لدى الممولين ، فيعرف كل منهم واجبه قبل الخزانة العامة ، ويعتاد إمساك حسابات منتظمة تساعد على حصر إيراداته على

وجه الدقة ، هذا من ناحية الممول ، أما من ناحية الادارة المالية ، فان نظام الضريبة الموحدة لا ينجح إلا إذا كان القائمون بتطبيقه على جانب كبير من الكفاءة والخبرة في شئون الضرائب .

ولا يعنى نظام الضريبة الموحدة إقتصار النظام الضريبي على ضريبة واحدة فقد تفرض أكثر من ضريبة فيه ، فهو يفرق عادة بين الشخص الطبيعي والشخص المعنوي ، كما يفرق بين الشخص المقيم والشخص غير المقيم . ويفرض ضريبة على إيرادات الشخص الطبيعي ويفرض غيرها على إيرادات الشخص المعنوي ، ويفرض على المقيم ضريبة تختلف في أسعارها وطبيعتها عن الضريبة التي يفرضها على غير المقيم .

والضريبة التي تفرض على الشخص الطبيعي في هذا النظام ضريبة شخصية ، وهي قد تكون ضريبة واحدة ذات سعر تصاعدي ، وقد تكون مكونة من شعبتين تكمل إحداها الأخرى ، أولاهما نسبية تسرى على الدخل التكميلي أولا ، والثانية إضافية أو تكميلية ذات سعر تصاعدي وتسرى على الدخل بعد ذلك .

أما الشخص المعنوي فيخضع لضريبة نسبية عادة وقد يظل سعرها واحدا مهما بلغ مقدار الربح ، وقد يزيد السعر إذا تجاوز الربح حدا معينا .

تلك هي الخطوط الرئيسية لنظام الضريبة الموحدة ، وكل دولة تبني على هذه الخطوط الرئيسية النظام الذي يتفق مع ظروفها الاقتصادية والاجتماعية ، كما سئرى في الفقرة التالية .

§ ٢ - ضريبة الدخل في بعض الدول

كانت إنجلترا أول دولة أوروبية أدخلت ضريبة الدخل ضمن نظام

ضرائبها ، ثم اقتبسها منها الدول الأنخسرى . وندرس فسيما إلى الخطوط
الرئيسية لضريبة الدخل في بعض الدول .

ضريبة الدخل في إنجلترا Income-tax :

٣٣٢ - فرضها للمرة الأولى في سنة ١٧٩٨ ولیم بت Pitt رئيس وزراء
إنجلترا في ذلك الوقت لتمويل الحرب ضد فرنسا ، ثم ألغيت وأعيدت مرتين ،
واستمرت مؤقتة عسدا من السنين ، ثم استقرت نهائيا في نظام الضرائب
الانجليزية منذ سنة ١٨٦٠ . وهي الآن عماد ذلك النظام .

والدخل مقسم فيها إلى خمسة فروع Schedules

١ - الفرع A : ويشمل دخل الملكية العقارية من أرض ومبان ، أو
ما يعادل القيمة التجارية ، إذا كان المالك يستغل أرضه بنفسه ، أو يسكن
في منزله .

٢ - الفرع B : ويشمل دخل استغلال الأراضي من متنزهات وحدائق
وغابات وأراض مستخدمة في ممارسة الهوايات المختلفة كالألعاب الرياضية ،
واصطبلات الخيل . . ما عدا دخل الاستغلال الزراعي فإنه يدخل الآن في
الفرع D بعد أن كان يدخل في هذا الفرع B .

٣ - الفرع C : ويشمل إيرادات القيم المنقولة التي تصدرها الحكومات
الأجنبية وحكومات الدومينون والمستعمرات إذا دفعت داخل المملكة المتحدة
عن طريق وسيط مقيم بها كأحد البنوك .

٤ - الفرع D : ويشمل الأرباح التجارية والصناعية ، وأرباح المهن
الحرة ، وإيرادات السندات العامة ، والهدم وفوائد النقود والمدفوعات
السوية . وما لا يدخل في الفرع السابق من دخل القيم الأجنبية ، والدخول
الناتجة من أموال خارج المملكة المتحدة ، وكل دخل لا تشمله الفروع الأخرى

٥ - الفرع E : ويشمل المرتبات والأجور والمكافآت والمعاشات .

وهذا التقسيم لا يستند إلى أساس علمي ، وهو مستمد من اعتبارات عملية إذ يرجع إلى الطريقة المستعملة في تقدير وجباية الضريبة ، ويمتاز بأنه لا يدع مجالاً لأي نوع من الدخول للهرب من الضريبة .

والقاعدة المتبعة في إنجلترا بالنسبة لجباية الضرائب ، هي الجباية من المنيع فتجبي الضريبة قبل أن يصل الدخل إلى صاحبه ، ولذا احتاجت الإدارة إلى إقرار قائمها بطلبه في معظم الأحوال من شخص آخر غير المكلف ، لا تكون له عادة مصلحة شخصية في إخفاء الحقيقة .

ومعظم حصيلة هذه الضريبة (نحو ثلاثة أضعاف) يأتي من الفرع D ، وسعرها واحد لكل الفروع وهو يحدد كل سنة بقانون الميزانية تبعاً لحاجة الدولة إلى الأموال ، ويعبر عنه بكذا بنسأ أو كذا شلناً ضريبة لكل جنيه من الدخل ، وكان يتراوح حول ٥٪ قبل الحرب العالمية الأولى ، ثم أخذ في الزيادة حتى بلغ قبل الحرب العالمية الثانية ٢٥٪ من الدخل .

ويمنح لقانون الممول إعفاءات وخصومات للحد الأدنى للمعيشة ، وللأعباء العائلية ، وسن الممول ، وأقساط التأمين على الحياة التي يدفعها ، كما يميز بين الدخل المكتسبة ، وهي المستمدة من العمل وحده أو من اشتراك العمل مع رأس المال ، والدخول غير المكتسبة ، فلا يجعل الضريبة تسمى على كل الدخل المكتسب وذلك مهما كان المركز المالي المكلف .

وفي ميزانية سنة ١٩٠٩ - ١٩١٠ تقرر فرض ضريبة إضافية تصاعدية على مجموع الدخل (Super tax) وهي ضريبة عامة من النوع التركيبي ولا تتناول إلا الدخل التي تزيد عن حد معين ، وقد تحولت في سنة ١٩٢٨ إلى سعر إضافي Surtax يفرض على ما زاد عن ألقى جنيه من دخل سنة

الربط ، بذلك أخذت ضريبة الدخل الانجليزية شكل الضريبة الموحدة ، وأصبح لها صفة تصاعدية وتنازلية في الوقت نفسه ، فهي تصاعدية بالنسبة للسعر الاضافى وتنازلية بالنسبة للسعر على فروع الدخل ، وكل شخص يثبت أن مجموع دخله لا يتجاوز مبلغا معينا يعفى إعفاء تاما من الضريبة ، وإذا تجاوز الدخل مستوى الاعفاء صرت الضريبة على ما تجاوزه فقط ، ويخصم مقدار من الدخل للأعباء العائلية ، وتخفف الضريبة بالنسبة للأقسام الأولى من الدخل . كذلك يعفى من الضريبة جزء كبير من الدخول المكتسبة .

هذا عن الضريبة على دخل الأشخاص الطبيعيين وشركات الأشخاص ، أما شركات الأموال ، فلها ضريبتان خاصتان هما : الضريبة على الدخل Income tax ، يضاف إليها ضريبة الأرباح (Ptofits tax) على مازاد عن النى جنيه من أرباح الشركات ، وقد تقرر هذه الضريبة الأخيرة في سنة ١٩٣٧ ، وسعرها يتراوح بين ٣٪ و ٣٠٪ .

ضريبة الدخل في الولايات المتحدة :

٣٣٣ - تأخذ الولايات المتحدة بنظام الضريبة الموحدة . وكانت ضرائب الدخل قبل تعديل الدستور في سنة ١٩١٣ من اختصاص الولايات ، ثم أصبح للحكومة الاتحاد حق فرضها بمقتضى التعديل المشار إليه .

ويفرق التشريع الأمريكى بين الضريبة على دخل الأشخاص الطبيعيين والضريبة على دخل الشركات .

(١) فنيا يتعلق بالضريبة الأولى ، فانها ذات شعبتين : الضريبة العادية (Normal tax) وسعرها نسبي ، والضريبة الاضافية (Sutax) وسعرها تصاعدى .

أما الضريبة العادية فتسرى على مجموع الدخول الاجالية بعد طرح نفقات الحصول عليها ومصاريف إدارة وصيانة مصبلر الدخل ، والتبرعات وفوائد الديون التي على الممول وبعض الضرائب والنفقات الطبية في حدود معينة ، والخسائر غير المتعلقة بانتاج الدخل كالتأنيج عن حريق أو سرقة ، كما يمنع بعض إعفاءات وبخاصة للحد الأدنى للدخل ، وللأعباء العائلية ولسن الممول وللفقد البصر .

والضريبة الاضافية تصاعدية بالشرائح ويتراوح سعرها بين ١٧٪ و ٨٨٪ .

(ب) أما الضريبة على دخل الشركات (Corporate income tax) فتخضع لها شركات الأموال فقط ، وقد فرضت للمرة الأولى في سنة ١٩٠٩ وكان سعرها وقتئذ ١٪ ثم أخذ يزداد تدريجيا حتى وصل ٤٠٪ أثناء الحرب العالمية الثانية ، ثم إلى ٤٧٪ منذ الحرب الكورية وهي تسرى على الأرباح سواء وزعت أم لم توزع ، وهي ذات شعبتين : الضريبة العادية (Normal tax) وتسرى بمعدل ٣٠٪ من صافي الربح ، والضريبة الاضافية (Surtax) وتسرى على ما يزيد من ربح الشركة عن قدر معين (٢٥ ألف دولار) بمعدل ٢٢٪ .

وسعر الضريبة العادية تنازلي بالنسبة للمنشآت التي تقل أرباحها عن حد معين .

ضريبة الدخل في فرنسا :

٣٣٤ - أدخلت فرنسا ضريبة الدخل في نظام ضرائبها في سنة ١٩١٧ بعد خمسين عاما من الكفاح البرلماني وضعت أثناءها عدة مشروعات قوانين رفضت كلها الواحد بعد الآخر ، وكانت تتكون من ضريبتين ، الأولى من

النوع التحليلي الانجليزي على فروع الدخل ولكنها لا تشمل الضريبة العقارية،
والأخرى من النوع التركيبي البروسى على الدخل الكلى ومضافة إلى الأولى،
وقد عدل هذا النظام على أثر الاصلاح المالى فى نهاية سنة ١٩٤٨ (مرسوم رقم
١٩٨٦ لسنة ١٩٤٨ الصادر فى ٩ ديسمبر) ، وقد أخذ المشرع الفرنسى فى
هذا التعديل بالنظام الأمريكى الذى يخضع الأشخاص المعنوية لنظام ضريبي
يختلف عن النظام الذى يسرى على الأشخاص الطبيعيين ، كما رأينا ، وقد
عدل النظام الفرنسى أخيرا فى سنة ١٩٥٩ .

أولاً- **الأشخاص الطبيعيون** : أخضعهم نظام سنة ١٩٤٨ لضريبة ذات
شعبتين : أولاهما ضريبة نسبية ، وهى التى حلت محل الضرائب النوعية .
والثانية ضريبة إضافية تصاعدية ، وهى التى حلت محل الضريبة العامة على
الإيراد .

ويتكون وعاء **الضريبة النسبية** (Taxe proportionnelle) من
الإيرادات والأرباح التى كانت تخضع للضرائب النوعية ، وهى الإيرادات
العقارية ، وإيرادات رموس الأموال المنقولة والأرباح التجارية والصناعية
وأرباح الاستغلال الزراعى ، والمرتببات والأجور والمكافآت والمعاشات
والإيرادات المرتبة لدى الحياة ، وأرباح المهن غير التجارية . وجعل سعر هذه
الضريبة ١٨٪ من مجموع الإيرادات المذكورة ، مع تخفيض هذا السعر إلى
النصف بالنسبة لإيرادات كسب العمل والحرف والمهن غير التجارية التى
لا تتجاوز حداً معيناً .

واحتفظ بالنظام القديم - إلا فى بعض تفاصيل بسيطة - فيما يتعلق بتقدير
الإيراد ، وربط الضريبة ، وجعل تحصيلها بطرق الحجمسز فى المنبع بالنسبة
للمرتبات والأجور والقيم المنقولة وبعض دخول المهن غير التجارية .

وأحق القانون مبلغا معيناً من مجموع دخول الممول للاعباء العالية .

أما الضريبة الوضائية التصاعدية (Surtaxe progressive) فيتكون وعاءها من مجموع صافي إيرادات الممول في سنة الربط ما تخضع منها للضريبة النسبية وما لم يخضع لها ، مثل إيرادات المنشآت الجديدة .

ويخصم للممول من إيراداته الاجالية : فوائد الديون ، والنفقات الملزم بها ، وجميع الضرائب المباشرة التي دفعها أثناء السنة ، ماعدا الضريبة الاضافية التصاعدية نفسها ، والغرامات ، وأقساط التأمين الاجتاهي والتأمين على الحياة .

والضريبة تصاعدية بالشرائح ، يتراوح سعرها بين ١٠٪ و ٦٠٪ ، والشرحية الأولى معفاة ، وتزداد الضريبة على الممول إذا كان أعزبا أو مطلقاً أو أرملًا ولا يعول أولادا وتتجاوز إيراداته حداً معيناً .

وكل من الضريبتين النسبية والاضافية التصاعدية مفروضة منوياً على الدخل التي تحققت في نفس السنة التي يتناولها الربط ، ويتم الربط باسم رب الأسرة باعتباره مسئولاً عن مجموع إيراداتها ، إلا في حالة الزوجة المنفصلة عن زوجها ، والأولاد إذا طلب رب الأسرة معاملتهم معاملة مستقلة من حيث الضريبة ، وتربط الضريبة في محل إقامة الممول في فرنسا ، وإذا تعددت تلك المحال ربطت عليه في المكان الذي به منشأته الأساسية .

وقد استبدل تعديل سنة ١٩٥٩ بالضريبتين النسبية والتصاعدية ، ضريبة موحدة ، من حيث الوعاء والتسوية والتسديد . ولكنه لم يغير كثيراً من الأحكام الأساسية فيما يتعلق بالأشخاص الخاضعين للضريبة والتزاماتهم والاجراءات والجزاءات والتحصيل وطرق الطعن ، وما إلى ذلك . ولكي

لا يؤدي إلغاء الضريبة النسبية إلى خسارة الخزنة العامة ، نص على فترة انتقالية تنهى في أول يناير سنة ١٩٦٢ تحصل فيها ضريبة تكيلية على بعض الادخول .

أما سعر الضريبة الموحدة فتصاعدى بالشرائح ويتراوح بين ٥٪ على الشريحة الأولى (لغاية ٢٢٠٠ فرنك جديد) و ٦٥٪ على الشريحة الأخيرة (مازاد على ٦٠ ألف فرنك جديد) ، على أن المشرع نص على أن هذا السعر موثقت ، وعلى تخفيضه حتى ينزل السعر الأعلى إلى ٥٥٪ .

ثانيا - الضريبة على دخل الأشخاص المعنوية والشركات : أخضع لها المشرع أرباح شركات المساهمة ، وشركات التوصية بالأسهم ، والشركات والائتمادات التعاونية في غير أحوال الاعفاء ، والمنشآت العامة ذات الصفة التجارية أو الصناعية ، والشركات المدنية ، وتخضع لها أيضا شركات التضامن وشركات التوصية البسيطة إذ اختارت أن تعامل كشركات الأموال .

وتسرى الضريبة على الأرباح الحقيقية السنوية كما تنص من الدفاتر والمستندات ، وسعرها نسبي ، وكان في البداية ٢٤٪ ثم زيد تباعا حتى بلغ ٥٠٪ (قانون ٣٠ ديسمبر سنة ١٩٥٨) ويقع في تحديد الأرباح وفي ربط الضريبة الطرق التي كان معمولاً بها بالنسبة لضريبة الأرباح التجارية والصناعية . وتعفى بعض الهيئات من الضريبة اعفاء جزئيا أو كلياً بقصد تشجيع الاقتصاد القوي أو لغير ذلك من الأسباب . كجمعيات التعاون الزراعية .

ضريبة الدخل في كندا :

٣٣٥ - تأخذ كندا أيضا بنظام الضريبة الموحدة على الدخل ، وهي

تفرق بين الأشخاص الطبيعيين والأشخاص المعنوية ، وتفرض على كل منها ضريبة خاصة :

(١) فنيا يتعلق بالضريبة على دخل الأشخاص الطبيعيين يفرق التشريع الكندي بين الدخل المكتسب (Earned income) وهو الدخل الناتج من العمل أو من تضافر العمل ورأس المال ، والدخل غير المكتسب (Unearned income) وهو الدخل الناتج عن رأس المال ، وينخفض هذا الأخير ، إذا زاد عن قدر معين ، لضريبة إضافية (Surtax) إلى جانب الضريبة الأصلية التي تسرى على نوعي الدخل .

ويقدم الممول لإقرارا واحدا يذكر فيه كل ما حصل عليه من دخول أثناء السنة الميلادية ، وقد بين القانون كيفية تحديد الدخل الاجبالي وهو على أساس فعلي ، والعناصر التي تخضع من الدخل الاجبالي للوصول إلى الدخل الصافي ثم ما يستبعد من الدخل الصافي للأعباء الشخصية والأعباء العائلية .

والضريبة تصاعدية بالشرائح ، وتراوح سعرها بين ١٥٪ على الشريحة الأولى و ٨٠٪ على الشريحة الأخيرة ، ويتغير السعر من سنة إلى أخرى حسب حاجة الدولة إلى الأموال .

(ب) أما الضريبة التي تخضع لها الأشخاص المعنوية كالشركات ، فسعرها ١٨٪ إذا لم يتجاوز الربح حدا معينا ، و ٤٧٪ إذا زاد على ذلك .

والتوزيعات التي تجرئها الشركات وتسرى عليها الضريبة الخاصة بالشركات تعود وتخضع للضريبة المقررة على الأشخاص الطبيعيين بصفتها بعض دخلهم .

وكيفية تحديد الدخل الاجبالي ، وما يخضع منه (فسيما عدا الخضم للأعباء الشخصية والأعباء العائلية) ، وكذلك الأحكام العامة ، والاجراءات الخاصة بتقديم الاقرارات وفحصها وربط الضريبة وتحصيلها واحدة تقريرا

للأفراد والشركات ، غير أن السنة المالية للشركات يجوز ألا تتفق مع السنة الميلادية .

ويفرق النظام الكندي من جهة أخرى بين المقيم وغير المقيم ، سواء كان شخصاً طبيعياً أم شخصاً معنوياً . ويخضع المقيم للضريبة على مجموع دخله من جميع المصادر أما غير المقيم فلا تسرى الضريبة بالنسبة له إلا عن الدخل المستعمل من مصدر موجود في كندا .

وفيما يتعلق بتحصيل الضريبة ، تستعمل طريقة الحجم في المنبع : (أ) بالنسبة للمرتبات والمهايا والأجور وما في حكمها من أتعاب وعمولات وأى مبلغ يدفع مقابل خدمة ما ، بالنسبة للمقيم وغير المقيم على حد سواء . وذلك مع تقديم الاقرار السنوى أيضاً . (ب) كما تستعمل بالنسبة للإيرادات الناشئة في كندا والمستحقة لغير المقيمين بها ، فتحجز الضريبة من هذه الإيرادات بمجرد وضعها تحت تصرف صاحب الإيراد غير المقيم وتورد للخزانة العامة ، وهذه الإيرادات تخضع دون أى تخفيض فيها ، لضريبة نسبية خاصة ، لكى يسهل حجزها في المنبع .

أما في غير الحالتين السابقتين فإن الممول يدفع الضريبة المستحقة على دخله من واقع الاقرار المقدم منه وما ترى الإدارة إدخاله عليه من تعديلات .

وتدفع الضريبة أثناء السنة الضريبية التى يتحقق فيها الإيراد ، على أقساط شهرية بالنسبة للشركات ، وكل ثلاثة أشهر بالنسبة للأفراد ، ويحدد مقدارها الممول طبقاً لما يقدره لنفسه من دخل خلال السنة الضريبية التى يحاسب عنها ، أو طبقاً لدخله الصافى بالفعل أثناء السنة الضريبية السابقة ، ثم يسوى الحساب عند تقديم الاقرار في نهاية السنة ويدفع ما ينقص عما أسفر عنه الحساب ، أو يسترد ما يزيد عليه .

وتستحق فائدة مقدارها ٦٪ عن كل قسط يتأخر الممول في تسديده .
وعن الفروق التي تستحق للخرانة .

الضريبة أو **لأانية على الدخل** : Einkommensteuer

٢٣٦- هي مثال النوع التركيبي للضرائب على الدخل ، وقد بدأت
بروسيا بفرضها سنة ١٨٩١ ، إذ كانت الضرائب المباشرة من اختصاص
الولايات ، والضرائب غير المباشرة (الضرائب الجمركية ، والضرائب على
الاستهلاك) من اختصاص الامبراطورية ، ثم أخذت بها باقي ولايات
الامبراطورية الألمانية ، وفي سنة ١٩٢١ أصبحت هذه الضريبة من ضرائب
الرايخ (الدولة) ، على أثر الاصلاح المالى الذى تم بعد الحرب العالمية الأولى
وأدمجت بمقتضاها مالية الولايات فى مالية الرايخ .

على أن ضريبة الدخل فى المانيا الاتحادية الغربية هي الآن من اختصاص
الولايات . والنظام المطبق هناك يشبه النظام الانجليزى الحالى والنظام الأمريكى ،
إذ توجد ضريبتان للدخل ، احدهما على دخل الأشخاص الطبيعيين والأخرى
على دخل الشركات . ففى يتعلق بالضريبة الأولى يفرقون بين الشخص المقيم
ويخضع جميع دخله للضريبة ، والشخص غير المقيم ويخضع للضريبة الجزء من
الدخل الناتج فى المانيا فقط .

وتسرى الضريبة على الدخل الصافى الكلى السنوى مع بعض الاعفاءات
والخصومات للأعباء العائلية ولكبى سن الممول ويستبعد من الدخل تكاليفه ،
والخسائر ، والتبرعات (فى حدود ٥٪ من الدخل الكلى و ١٠٪ إذا كان
التبرع للأعمال العلمية) . ويحدد الدخل بواسطة إقرار من الممول ، ورقابة
الإدارة له . وتستعمل طريقة الحزاف بالنسبة لصغار الممولين ، أو لتجنب
التهرب من الضريبة . وسعرها تصاعدى بالشرائح ، وتحصل أثناء السنة

بصفة مؤقتة ثم يسوى حسابها في نهاية العام . وتستعمل طريقة الحميز في المنبع بالنسبة للمرتبات والأجور ، وإيراد القيم المنقولة ، ومقابل حضور الجلسات .

وفيما يتعلق بضريبة الشركات يتوسع التشريع الضريبي الألماني في تحديد المنشآت الخاضعة لها حتى تشمل إلى جانب جميع الشركات والأشخاص المعنوية الخاصة ، الجمعيات والمؤسسات . ولولم تتمتع بالشخصية المعنوية ما عدا الجمعيات الدينية والجمعيات الخيرية والجمعيات ذات النفع العام .

وينخفض لها أيضا المشروعات العامة الصناعية والتجارية ماعدا البريد والسكك الحديدية والبنوك . وتسرى الضريبة على الإيراد الصافي كما يحده الممول بأقرار منه تمت رقابة الإدارة . وسعها نسبي ، وينخفض بالنسبة للأرباح غير الموزعة وكذلك بالنسبة لبعض شركات الأموال .

النظام الضريبي السوفيتي:

٣٣٧ - اتحاد الجمهوريات الاشتراكية السوفيتية ، دولة اتحادية ، ولكن نظامها يختلف عن نظام الدول الاتحادية الأخرى ، كالولايات المتحدة ، والمانيا الغربية ، وبخاصة فيما يتعلق بالنظام المالي ، إذ تنص المادة ١٤ من الدستور السوفيتي على ميزانية موحدة ، وعلى اختصاص الحكومة الاتحادية وحدها لتقرير جميع أنواع الضرائب ، وجميع الإيرادات العامة لصالح الاتحاد والجمهوريات الداخلة فيه ، والهيئات المحلية ، وهذا يؤدي إلى أنه لا محل في روسيا للتمييز بين الضرائب الاتحادية وضرائب الحكومات والهيئات المحلية . والسلطة المركزية هي التي تقوم بتوزيع الإيرادات العامة على جميع الحكومات والهيئات التي تكون الاتحاد . وهذا التوزيع يختلف من سنة لأخرى

والنظام الاشتراكي المطبق في روسيا نظام يعتمد على الاقتصاد الاحتكاري ويتجه نحو التأمين الكلي مع إمكانية الربح ، ويركز قطاعا للنشاط الخاص ، وفيما

يتعلق بالضرائب يتجه نحو إلغاء الضرائب المباشرة ، وإلى أن يتم هذا الإلغاء فإن ثمة مشاكل ضريبية في روسيا تعرض للباحث تشابه المشاكل الضريبية في الدول الرأسمالية إلى حد ما .

وكان النظام القيصري يتميز باعتماده على الضرائب غير المباشرة وعلى إيرادات الدومين ، ولم تبلغ الضرائب المباشرة في سنة ١٩١٤ سوى ١٠ ٪ من الإيرادات العامة ، وقد دعت أعباء حرب سنة ١٩١٤ إلى البحث عن موارد جديدة وإلى إصلاح النظام المالي وفرض ضريبة على الدخل ، وضريبة على أرباح الحرب . ولما قامت الثورة قررت جباية الضريبة على الدخل التي كانت الحكومة القيصريّة قد أجلت تطبيقها مدة ثلاث سنوات ومن جهة أخرى نشأت عدة ضرائب جديدة غير عادية وثورية الغرض منها تسهيل سحق الطبقة البورجوازية ، والرأسمالية الخاصة . ولمكافحة الأزمة النقدية تقرر جباية بعض الضرائب عينا .

ولم يتحقق استقرار النظام المالي السوفيتي إلا منذ سنة ١٩٣٠ بوضع النظام المالي لمشروعات الدولة ونظام الضرائب على السكان ، وهذه الأخيرة لا تكون غير جزء ضئيل من الميزانية السوفيتية . والنظام السوفيتي الحالي يشمل على ضرائب على الدخل ، أما الضريبة على رأس المال فلا يعرفها النظام المالي السوفيتي ، ولكن هناك بعض رسوم تشابه رسوم التسجيل منها رسوم قضائية على المطالبات بالديون وعلى القضايا المتعلقة بالملكية ، ورسوم الوصايا وقد حلت محل ضريبة التركات والرسوم المتعلقة بإدارة الأموال ، والرسوم على عمليات الائتمان ، والرسوم على المواشي المملوكة للأفراد وهي ضريبة لصالح الهياكل المحلية . ونجد أيضا في النظام السوفيتي عدة تطبيقات للضريبة على الاستهلاك أو على الاتفاق ، وكان لها حتى إصلاح سنة ١٩٣٠ طابع الضريبة غير المباشرة أو رسوم الخولية ، وتطورت منذ ذلك التاريخ حتى أخذت

طابع الضريبة على رقم الأعمال وهي أهم الضرائب المفروضة على مشروعات الدولة ، وعلى الجمعيات التعاونية والهيئات الاشتراكية ، وهناك ضرائب على وسائل الانتقال من سيارات وحراجات وحيوانات ونحوت ، وضرائب على بعض الأعمال كأعمال الفنادق والحلاقين والتصوير الضوئي .

أما الضرائب على الدخل فبعضها يطبق على مشروعات الدولة ، والبعض على الجمعيات التعاونية والهيئات الاشتراكية ، والبعض الآخر على الأفراد .

فالضريبة على دخل مشروعات الدولة تتخذ شكل استقطاع من الأرباح التي تحققها الإدارة العامة التي تتبعها هذه المشروعات وليس على أرباح كل مشروع على حدة ، وهو لصالح الاتحاد والجمهوريات المكونة له والهيئات المحلية ، والمقصود من هذا الاستقطاع في الحقيقة امتصاص الوفور التي تحققها الفروع المختلفة لمشروعات الدولة ، ويتحدد على أساس الأرباح الفعلية التي يظهرها حساب الاستغلال ، ويدفع مؤقتاً مرتين في الشهر على أن تتم التسوية النهائية فيما بعد ، وذلك طبقاً لمعدل يختلف كل سنة تبعاً للخطئة المالية للمشروع ، وهناك إعفاءات وتخفيفات حسنى يتمشى الاستقطاع مع أهداف التخطيط .

أما الجمعيات التعاونية غير الزراعية والهيئات الاشتراكية (كجمعيات المساعدة أو الثقافة) فتسرى عليها الضرائب الآتية : (أ) - ضريبة مزاولة النشاط ، وهي ضرورية لكي تستطيع هذه الهيئات مزاوله نشاطها وتنقسم ، إلى خمسة أقسام تبعاً لرقم الأعمال ، وسعرها تنازلى . (ب) - الضريبة على إيراد الجمعيات التعاونية والهيئات الاشتراكية ، وتسرى على الأرباح الصافية التي تظهرها المحاسبة وسعرها ٣٥٪ ويخفض السعر بالنسبة إلى الجمعيات الحرفية وجمعيات العجزة . والأرباح التي لا تمتصها الضريبة لا توزع بطبيعة الحال (٢١)

ولكنها تستخدم في الاستثمار أو في تكوين رؤوس أموال . وهناك نظام خاص بالاستغلال الزراعية المسماة (Kolkhozes) ، وبمصايد الأسماك .

والضريبة على دخل الأفراد خاصة بسكان المدن وتسرى على العمال والموظفين والكتاب وأصحاب الحرف والملاك والأطباء الخ ، وتطبق على مجموع الأجسر أو المكافآت نقدية كانت أم عينيسة ، وهناك بعض الاعفاءات ، والتخفيضات للأعباء العائلية ، وسعرها تنازلي يتراوح بين ١٣٪ و ٦٪ .

أما غير سكان المدن فتسرى على دخلهم الضريبة الزراعية، وتقع على الربح الناتج من الأرض، وسعرها تصاعدي وهو مرتفع بالنسبة للربح الناتج من الاستغلال الزراعي الفردي المسمى (Koulaks) . وهي تسرى على إيراد العائلة وليس على إيراد كل فرد من أفرادها على حدة . على أن السياسة السوفيتية اتجهت أخيرا نحو التخفيف من شدة هذه الضريبة .

وهناك ضريبة على العزاب وتسرى على الرجال والنساء الروسي الجنسية من سن العشرين حتى سن الخمسين أو الخامسة والأربعين ، وقد طبقت هذه الضريبة أيضا على الوالدين ذوى الطفل الواحد أو الطفلسين ولكن بسعر مخفض .

وتستطيع مجالس القرى تقرير ضريبة موحدة من نوع ضرائب الرعوس (Capitation) أو ضريبة خاصة تسرى على الملاك أو رجال الدين والغرض منها تمويل بعض الأشغال العامة .

في إيطاليا :

٣٣٧ م - وأدخلت إيطاليا الضريبة على الدخل الكلى في نظام ضرائبها في سنة ١٩٢٣ ، وطبقت ابتداء من أول يناير ١٩٢٥ ، وهي من النوع التركيبي البرومى ، ذلك الى جانب الضرائب النوعية على فروع الدخل .

فى مصر :

٣٣٨ - أما مصر فقد فرضت ضريبة على الايراد العام ، وهى من النوع التركيبى بالقانون رقم ٩٩ لسنة ١٩٤٩ الذى عدل فيها بعد عدة مرات ، وبجانب هذه الضريبة توجد ضريبة الأطنان ، وضريبة المباني ، وهى من الضرائب العينية ولكل منها نظامها الخاص بها ، والضرائب على إيرادات رءوس الأموال المنقولة ، وعلى الأرباح التجارية والصناعية ، وكسب العمل ، وهى من النوع التحليلى (١) .

المطلب الثانى

الضرائب على رأس المال

تعريف رأس المال ومصادره :

٣٣٩ - رأس المال هو كل مال مادى أو معنوى ، يمكن تقديره بالنقد ويدر دخلا أو قابل لأن يدر دخلا ، ويمتلكه الفرد فى لحظة معينة .

والمال المادى يشمل المنقول والعقار ، كالمباني والأراضى الزراعية ، أما المال المعنوى فمثل حق ملكية الأسهم والسندات .

والمال الذى يدر دخلا كالمباني السكنية ، أما القابل لأن يدر دخلا فتأله الأراضى الفضاء ، تدر دخلا إذا استعملت ، والحلى تدر دخلا إذا بيعت واستثمر ثمنها .

ورأس المال لا يمكن تقديره إلا فى لحظة معينة ، كآخر السنة مثلا ، وهو فى ذلك على التقيض من الدخل الذى لا بد لتقديره من فترة من الزمن كسنة أو شهر أو أسبوع أو يوم أو ساعة .

(١) يرجع لشرح نظام الضرائب المصرى إلى كتاب المؤلف « الوسيط فى تشريع الضرائب » .

أنواع الضريبة على رأس المال :

٣٤٠ - الضرائب التي تفرض على رأس المال على نوعين :

(١) - ضرائب سعرها بسيط فيمكن دفعها من الدخل .

(٢) - ضرائب سعرها مرتفع فتدفع من رأس المال ، وتؤدي إلى اقتطاع جزء منه .

ضرائب رأس المال التي ترفع من الدخل ، ومجال تطبيقها :

٣٤١ - يمتاز هذا النوع من الضرائب بالمزايا الآتية :

(١) - أنها تتناول الأموال المنتجة وغير المنتجة كالأراضي الفضاء .

(٢) - أنها نافعة للاقتصاد القومي لأنها تدفع الناس إلى محاولة استئجار رؤوس الأموال العاطلة للحصول على دخل تؤدي منه الضريبة ، وتظهر فائدة تلك الضرائب من هذه الناحية بالأخص في أوقات الكساد .

(٣) - أنها تسمح بالتمييز بين دخل رأس المال ودخل العمل ، وذلك يجعل رأس المال يتحمل ضريبتين أحدهما على رأس المال والأخرى على دخل رأس المال .

(٤) - ويضيف بعض الكتاب إلى ذلك أن تقدير رأس المال أسهل من تقدير الدخل .

(٥) - ويضيف آخرون إلى المزايا السابقة ميزة أخرى هي أن الضريبة التي تلحق الدخل عن طريق رأس المال أكثر عدالة من الضريبة التي تلحق الدخل مباشرة ، لأن رأس المال في نظرهم أدق في الدلالة على المقدرة التكاليفية من الدخل .

٣٤٢ - وضريبة رأس المال التي تدفع من الدخل قد تتخذ صورة ضريبة وحيدة سنوية ، تفرض على ثروة كل شخص ، أو صورة ضريبة تكميلية إلى بجانب الضريبة على الدخل ، ويعيب الصورة الأولى ، إلى جانب ما يعيب الضريبة الواحدة أنها تعفى كسب العمل من كل ضريبة ، وإذا كان ثمة ما يبرر إعفاء الدخل البسيطة الناتجة من العمل ، فلا يوجد ما يبرر إعفاء الدخل الكبيرة ، أما الصورة الثانية فن مزايها أنها تلحق رؤوس الأموال المعاملة أى التي لا تأتى بدخل ولا تخضع للضريبة على الدخل لهذا السبب ، والأموال النقدية والحسابات الجارية . وهى فى هذا تحقق عمومية الضريبة . وأنها تصلح من عيب الضريبة على إيراد القيم المنقولة التى قد تنطوى على تمييز محجف بمن يستثمرون أموالهم فى الأسهم حيث يزداد عنصر المخاطرة ، بدلا من السندات حيث يقل هذا العنصر (١) .

يضاف إلى ذلك أن هذه الضريبة تعتبر وسيلة للرقابة على إقرار الممول بالنسبة لضرائب الدخل ، وذلك عن طريق مقارنة إقراراته بعضها ببعض .

ولم يطبق نظام الضريبة الواحدة على رأس المال ، أما الضريبة التكميلية ، فقد فرضتها ألمانيا ، وكان سعرها فى بداية الأمر ١٪ ثم عدل نظامها فى يناير سنة ١٩٤٦ ، وجعل سعرها تصاعديا بالنسبة للأشخاص الطبيعيين ، كذلك

(١) فإذا فرض أن شخصين لدى كل منهما ١٠٠٠ جنيه وإن أحدهما يستثمر مبلغه فى أسهم تقل له دخلا قدره ١٠٠ جنيه (بمعدل ١٠ فى المائة) وإن الآخر يستغل مبلغه فى سندات تدرك له دخلا مقداره ٥٠ جنيها (بمعدل خمسة فى المائة) فإذا كانت الضريبة مفروضة على رأس المال بسعر واحد فى المائة فإن كلا من الشخصين يدفع عشرة جنيهات ضريبة أما إذا كانت الضريبة على الدخل بسعر ١٠٪ فإن أوليا يدفع عشرة جنيهات بينما يدفع الثانى خمسة جنيهات فقط ، أى أن الأول يدفع مبلغا أكبر مع أنه أحق بالرعاية ، لأنه إذ يستثمر أمواله فى الأسهم يتعرض لأخطار أكبر من التى يتعرض لها الثانى - ولكن يتحقق هذا يجب أن تكون الضريبة مفروضة على القيمة الاسمية للأسهم والسندات لا على قيمتها السوقية .

فرضت إيطاليا في سنة ١٩٣٩ ضريبة تكيلية على رأس المال الذي يزيد على حد معين ، وكان سعرها في البداية $\frac{1}{100}$ ثم زيد بعد ذلك إلى $\frac{3}{4}$ % .

ضرائب رأس المال التي تنقطع جزئاً منه :

٣٤٣- أما الضرائب على رأس المال ذات السعر المرتفع ، والتي تسدد من رأس المال ، فلا تكون إلا ضرائب غير عادية وموقته ، ويلتجأ إليها عادة عقب الحروب لتصفية أعبائها كإعادة تعمير ما خربته الحرب ، أو الاستهلاك جزء من الدين العام الذي يزداد كثيراً بسبب نفقات الحرب ، أو لمعالجة التضخم النقدي .

ويطالب الاشتراكيون بفرضها كوسيلة للتقليل من التفاوت بين الثروات .
وأهم أنواع هذه الضرائب : الضريبة الاستثنائية على رأس المال ، والضريبة على التركات .

§ ١ - الضريبة الاستثنائية على رأس المال (١)

٣٤٤ - فرضت هذه الضريبة بعد الحرب العالمية الأولى في بعض الدول كالألمانيا والنمسا وإيطاليا ، وجعل تحصيلها على أقساط سنوية ، ولكنها لم تحقق النتائج التي كانت ترجى منها . كذلك فرضتها بعض الدول بعد الحرب العالمية الثانية كفرنسا وبلجيكا (سنة ١٩٤٥) .

ويرى أنصارها أنها أفضل وسيلة لانقاص الدين العام مما يؤدي إلى تخفيض الاعتمادات المخصصة لسداده في الميزانية . ويحذر مبالغ ليست قليلة ،

(١) الضريبة الاستثنائية على رأس المال : Capital Levy بالإنجليزية و Prélèvement sur le capital بالفرنسية .

تستطيع الدولة استخدامها في وجوه جديدة للنفقات العامة أو في تخفيض الضرائب . غير أنها قد لا تؤدي إلى نقص كبير في نفقات خدمة الدين العام إلا إذا توافرت ظروف معينة ، فتسديد الدين العام في إنجلترا مثلا عن طريق ضريبة تفرض على رأس المال كان مستطاعا بعد الحرب العالمية الأولى لارتفاع سعر الفائدة على القروض العامة وقتئذ ، ولأن تصاعد ضرائب الدخل وضرائب التركات لم يكن شديدا ، على العكس من الحال بعد الحرب العالمية الثانية ، إذ انخفض سعر الفائدة على القروض العامة انخفاضاً كبيراً بينما زاد تصاعد الضرائب المذكورة كثيراً .

كذلك قد تؤدي هذه الضريبة إلى زيادة التضخم النقدي بدلا من الحد منه إذا عمد الأفراد إلى الاقتراض من البنوك لسداد الضريبة .

يضاف إلى ذلك أن الضريبة على رأس المال المرتفعة السعر قد تؤثر تأثيرا سيئا في حصيلة ضرائب الدخل وضرائب التركات .

ويعترض البعض على فرضها لأنها قد تؤدي إلى هجرة رؤوس الأموال إلى الخارج إذا لم تكن هناك قيود على الصرف ، أو كانت هناك ثغرات في الرقابة على النقد ، كما قد تعافى الصناعة منها ، وتتدهور قيمة الأراضي والثروات المنقولة نتيجة عرض الممولين هذه الثروات للبيع في وقت واحد للحصول على أموال حاضرة لدفع الضريبة منها . على أنه لتفادي هذه النتيجة قد تقسط الدولة الضريبة المستحقة على أقساط تمتد عددا من السنين ، أو تسمح للممولين بالوفاء بها عينا . غير أن تقسيط الضريبة يفوت الغرض المقصود منها ، وهو تحصيل مبلغ كبير مرة واحدة . والوفاء بها عينا يثر بالنسبة للدولة مشكلة إدارة ما تحصيل عليه من ثروات ليست قليلة ، واستغلالها والتصرف فيها على نحو مفيد .

وواقع الأمر أن تقدير الضريبة على رأس المال يتوقف على اعتبارات كثيرة، منها طريقة تقدير رأس المال تمهيدا لسريان الضريبة عليه، ومدى تطبيقها، وسعرها، وطريقة تسديدها : على أقساط أو دفعة واحدة، ومدى تأثيرها في حصيلة غيرها من الضرائب، والغرض من فرضها : أهو الحصول على زيادة في الإيرادات، أو تحقيق أهداف اجتماعية أو اقتصادية (كالحمد من الفوارق بين الطبقات، أو توجيه عناصر الاقتصاد القومي وجهات معينة وما إلى ذلك) أو تسديد جزء من الدين العام .

§ ٢ - الضريبة على التركات (١)

٣٤٥ - تعد هذه الضريبة أهم الضرائب التي تفرض على رأس المال وتقطع جزءا منه، وهي تفرض على التركات والهبات . وقد عرفها المصريون في زمن الفراعنة وفي عهد البطالة، كما عرفها منهم الرومان، ثم تضاءلت أهميتها في القرون الوسطى، وتحولت إلى مجرد رسم يدفعه الورثة إلى السيد مقابل إذنه بانتقال الأموال إليهم، ووجدت أثناء القرون السادس عشر إلى الثامن عشر في شكل رسم أيلولة، وفي أواخر القرن التاسع عشر وأوائل القرن العشرين تحول الرسم شيئا فشيئا إلى ضريبة وارتفع سعرها كثيرا، وعظم شأنها أثناء القرن الحالي .

ويعتبر بعض الكتاب الضريبة على التركات ضريبة مباشرة على رأس المال إذا كان سعرها مرتفعاً بحيث نقتطع جزءا من التركة، وضريبة غير مباشرة على تداول الثروة إذا كان سعرها منخفضا، وفي هذه الحالة تقترب في طبيعتها من رسوم التسجيل والغالب أن تسمى حينئذ « رسم أيلولة » .

مبررات فرض ضريبة على التركات:

٣٤٦ - يبرر فرض هذه الضريبة من الوجهة المالية بشدة حاجة الدول الحديثة إلى الأموال ، وغزارة حصيلتها ، وسهولة سبيلها ، لأنها تجبي في ظروف ملائمة ، فالمرث لا يتأثر بها لأنها تجبي بعد وفاته ، وكذلك الوارث لأن التركة مال آكل إليه دون جهد بذله ، فلا يضيره أن تأخذ الدولة جزءا منه ، وهو مال حاضر ، يسهل دفع الضريبة منه . يضاف إلى ذلك أن عبء هذه الضريبة لا ينتقل ممن دفعها إلى غيره وأن الورثة ينفقون في الغالب ما يرثونه من أموال على المواد الترفية .

ويبرر فرض الضريبة من الوجهة الاجتماعية بأن من مصلحة المجتمع أن يقل التباين بين ثروات أفرادهم ودخولهم ، وتعتبر تلك الضريبة وسيلة فعالة لتصحیح توزيع الثروات .

ويرى الاشتراكيون إلغاء حق التوريث ، واستيلاء الدولة على كل تركة ، أو اقتطاع معظمها ، غير أن الأخذ بهذا الرأي يؤدي إلى تقليل الادخار والاستثمار ، مما يترتب عليه في النهاية أن تقل الثروة القومية .

ومن الوجهة الاقتصادية تعتبر الضريبة على التركات ، هي والضريبة العامة على الايراد ، من أصلح وسائل تمويل برامج النفقات العامة لمكافحة فترات الكساد .

نقد ضريبة التركات :

٣٤٧ - غير أن ضريبة التركات لم تخل من نقد يوجه إليها ، فقد قال بعض الكتاب أنها تعوق الادخار ، وتدفع إلى تبديد الثروات ، وهذا القول إن صح - إذا كان سعر الضريبة مرتفعاً ارتفاعاً يكاد يبلغ حد المصادرة ، فهو

غير صحيح مع السعر المعقول ، بل على العكس لعل الضريبة تدفع الأفراد إلى مضاعفة نشاطهم وادخارهم إذا ما أرادوا أن يحصل وراثتهم على مقدار معين من الثروة بعد تسديد الضريبة .

كذلك أخذ على هذه الضريبة سهولة التهرب من دفعها ، بالتصرف في الأموال عن طريق الهبة أو الوصية ، ولكن علاج التهرب بإحكام الرقابة ، وليس ترك الضريبة . ويستطيع المشرع أن يجعل الضريبة تسرى على التصرفات التي قد تستخدم في التهرب من دفعها كالوصايا والهبات وغيرها من التصرفات التي قد يقوم بها المورث قبل وفاته لصالح بعض الورثة ، كما فعل المشرع المصري . (١) .

صور ضريبة التركة:

٣٤٨- ضريبة التركات ضريبة تصاعدية عادة ، وهي إما أن تفرض على مجموع التركة قبل توزيعها على الورثة فتقتطع جزءاً منها ، وإما أن تفرض على نصيب كل وارث بعد أولولته إليه ، وإما أن تفرض على مجموع التركة وعلى نصيب كل وارث معا .

وسواء فرضت على مجموع التركة أو على نصيب كل وارث ، فإنها تسرى على القيمة الصافية للتركة أي بعد خصم ما عليها من ديون .

الضريبة على مجموع التركة:

٣٤٩- تتميز الضريبة على مجموع التركة بأن حصيلتها أوفر من حصيلة الضريبة التي تفرض على نصيب كل وارث ، لأن الضريبة الأولى لا تتأثر

(١) راجع كتاب « الوسيط في تشريع الضرائب » للمؤلف ، القسم الثالث .

بالظروف الخاصة بالوارث والتي تستدعي منحه إعفاءات أو تخفيضات من جهة ، ومن جهة أخرى لأن سريان الضريبة على مجموع التركة يجعلها تنخفض لسعر أكثر ارتفاعاً من السعر الذي يسرى على أجزاء التركة بعد توزيعها .

الضريبة على نصيب الوارث :

٣٥٠ - تسرى الضريبة على نصيب الوارث أو الموصى له بعد تقسيم التركة وأيلولة كل نصيب إلى صاحبه ، وتراعى في هذه الحالة بعض الاعتبارات في تحديد سعر الضريبة ، كققدار نصيب الوارث ، ودرجة قرابته من المورث وحالة الوارث المدنية .

ويزداد عادة سعر الضريبة بالنسبة لمن بعدت صلاتهم بالمورث ، ومما يبرر ذلك أن زيادة الضريبة عليهم لا تلقى مقاومة منهم لأن حصولهم على نصيب في التركة لم يكن أمراً متوقعاً ، هذا إلى أن الورثة الأقربين ساهموا في الواقع في تكوين ثروة المورث أن لم يكن بطريق مباشر فبطريق غير مباشر وأنهم كانوا يتمتعون فعلاً بتلك الثروة أثناء حياة مورثهم ، وليس من حسن السياسة أن تسوأ حالتهم بعد وفاته بفرض ضريبة عالية على ما ورثوه .

الجمع بين نوعي ضريبة الثروات :

٣٥١ - أما الجمع بين نوعي ضريبة التركات فيبره البعض (١) بأن الضريبة على مجموع التركة تمثل ما ينبغي أن تدفعه الثروات الكبيرة إلى الدولة مقابل مساهمتها في تكوينها ، بينما تحصل الضريبة على نصيب كل وارث بسبب الزيادة التي تطرأ على مقلته التكليفية .

(1) Seligman ; Essays in Taxation. New York, 1925.

٣٥٢ - وقد كانت إنجلترا تأخذ بنظام الضريبتين حتى ٣٠ يولية سنة ١٩٤٩ ، إذ كان بها ضريبة على التركات (Estate duty) ، وضريبة على نصيب كل وارث أو موصى له (Legacy and succession duty) وقد أدمجت هذه الأخيرة في الأولى الى زيد سعرها .

أما في الولايات المتحدة فنفرض ضريبة واحدة تجبي من التركة قبل توزيعها .

وفي مصر فرض رسم أيلولة على التركات ، بحسب على نصيب كل وارث أو موصى له ، بمقتضى القانون رقم ١٤٢ لسنة ١٩٤٤ ، ثم فرضت ضريبة على التركات ، بحسب على صافي قيمة التركة قبل توزيعها على الورثة وتستحق مع رسم الأيلولة وبالإضافة إليه (المرسوم بقانون رقم ١٥٩ لسنة ١٩٥٢) .

المطلب الثالث

الضرائب على زيادة القيمة (١)

٣٥٣ - زيادة الدخل أو رأس المال تلحقها ، بطبيعة الحال ، الضرائب العادية على الدخل أو على رأس المال كجزء منها ، ولكن المقصود هنا ضريبة خاصة على الزيادة في الدخل أو في رأس المال .

والزيادة في الدخل أو في رأس المال إما أن تكون راجعة إلى مجهود الفرد أو إلى ظروف اجتماعية أو سياسية أو اقتصادية أو حرية موافقة لا دخل للفرد فيها ، وفي هذه الحالة الأخيرة يكون من العدل أن يستولى المجتمع على جزء من الزيادة التي لا ترجع إلى مجهود الفرد ، بل إلى ظروف أو جهلها

(١) الضرائب على زيادة القيمة : Impôts sur la plus-value .

المجموع . يضاف إلى ذلك أن استعداد الفرد لدفع الضريبة يكون في هذه الحالة أكبر من استعداده لدفع الضرائب الأخرى .

والصعوبة التي نصادفها في فرض مثل هذه الضريبة هي في تحديد الجزء من الزيادة الذي لا يرجع إلى مجهود الفرد ، والذي ستفرض عليه الضريبة .

وأهم أنواع الضرائب على زيادة رأس المال هي الضريبة على زيادة القيمة المقارنة ، وأهم أنواع الضرائب على زيادة الدخل هي الضريبة على الأرباح الاستثنائية . وسنتكلم على كل منها باختصار فيما يلي :

§ ١ - الضريبة على زيادة القيمة المقارنة

٣٥٤ - تزداد قيمة بعض الأراضي ، كأراضي البناء ، بمرور الزمن بسبب ازدياد عدد السكان وانتشار العمران ، وزيادة الطلب على المساكن وهذه الزيادة لا ترجع إلى مجهود المالك بل إلى ظروف موافقة ، ولذلك طالب بعض الكتاب بأن تستولى الدولة على هذه الزيادة . يفرض ضريبة على الأراضي تساوى مبلغ الزيادة في قيمتها أو جزءا منه .

ويضيف بعض العلماء أن واجب الدولة أن تحقق قسما أكبر من العدالة الاجتماعية لرعاياها في مجموعهم ، وأن تفرض ضريبة على الزيادة غير المكتسبة في قيمة العقارات ، وفي قيمة رءوس الأموال والثروات بوجه عام وسيلة لتقليل التباين الكبير الملحوظ في المجتمعات الحالية بين الدخل والثروات .

كيفية فرض الضريبة على زيادة القيمة المقارنة :

٣٥٥ - الضريبة على زيادة القيمة المقارنة إما أن تأخذ طابعا دوريا ، تقدر قيمة العقارات كل عدد معين من السنين ، كعشر سنوات مثلا ،

لتحديد زيادة القيمة ، وتفرض الضريبة على تلك الزيادة ، وإما أن تفرض عند التصرف في العقار بعوض إذا كانت هناك زيادة في قيمة العقار .

ولا تفرض بعض الدول ضريبة خاصة على زيادة القيمة ولكنها تتوسع في تحديد معنى الدخل فتجعله يشمل الزيادة في الأصول . وبهذا تحصل الدولة على نصيب في زيادة القيمة العقارية عن طريق ضريبة الدخل العادية ، كما هو الحال في بعض ولايات سويسرا ، وكما تفعل أغلب الدول بالنسبة للزيادة في القيم المنقولة (١) .

وقد فرضت بعض الدول ، كإنجلترا في سنة ١٩١٠ ، ضريبة على زيادة قيمة العقارات ، ولكنها ألغتها في سنة ١٩٢٣ للصعوبات التي نشأت عند تقدير قيمة الأراضي .

وحصيلة هذه الضريبة ليست كبيرة .

نظر هذه الضريبة :

٣٥٦ - يأخذ بعض الكتاب على هذه الضريبة صعوبة فرز الجزء من زيادة القيمة الذي لا يعود إلى مجهود المالك ، وإن جزاء كبيرا من الزيادة يرجع إلى توالي تدهور قيمة النقود فهي زيادة ظاهرية إلى حد ما .

ولكى يكون هناك تناسق يجب ، إذا فرضت ضريبة على زيادة القيمة العقارية أن تفرض معها ضريبة على زيادة قيمة الأسهم والسندات ، وزيادة قيمة المحال التجارية والمصانع . . . الخ .

(١) كما فعل المشرع المصري بالتانون رقم ١٤ لسنة ١٩٣٩ المعدل بالتانون رقم ١٤٦ لسنة ١٩٥٠ (المادة الأولى) .

كذلك يقتضى العدل من جهة أخرى إذا فرضت الدولة ضريبة على زيادة القيمة العقارية ، أن تعطى من حصيله هذه الضريبة تعريضا لمن تقل قيمة أراضيهم لسبب لا دخل لأرادتهم فيه .

ويلاحظ أن الزيادة في قيمة العقار المقصودة هنا هي الزيادة التي تعود إلى زيادة السكان وتقدم العمران والمدنية بوجه عام ، أما إذا كانت الزيادة راجعة إلى تنفيذ أعمال محددة ذات نفع عام كانشاء طريق جديد ، أو توسيع طريق قديم فيسرى عليها مقابل التحسين (١) .

§ ٢ - الضريبة على الأرباح الاستثنائية (٢)

٣٥٧ - يحصل بعض الأفراد أثناء الحروب على أرباح استثنائية كبيرة لا دخل لهم فيها ، فمن العدل أن تستولى الدولة على جزء من تلك الأرباح لاسترداد حاجتها إلى الأموال وقتئذ ، ولشعور الجميع بوجوب التضحية أثناء الحرب ، وما دام البعض يضحي بحياته ، فلا أقل من أن يضحي من استفاد من ظروف الحرب بجزء من أرباحه الاستثنائية .

وقد فرضت معظم الدول ضريبة على الأرباح الاستثنائية أثناء الحربين العالميتين الماضيتين .

كيفية تحديد الربح الاستثنائي:

٣٥٨ - يحدد الربح الاستثنائي عادة بما يزيد عن متوسط الربح العادي أثناء عدد من السنوات السابقة على الحرب .

(١) راجع ص ١٢٣ - ١٣٠ فيما سبق .

(٢) Contribution extraordinaire sur les bénéfices exceptionnels بالفرنسية و Excess profits tax بالإنجليزية .

كما يمكن تحديده أيضا بالنسبة إلى رأس المال المستغل ، كأن يحدد الربح العادى مثلا بمقدار ١٠٪ أو ١٢٪ من رأس المال . وما زاد على ذلك يعتبر ربحا استثنائيا ، وهذه الطريقة تصلح بالنسبة للمشروعات التى تنشأ أثناء الحرب .

وسعر هذه الضريبة مرتفع عادة وهو تصاعدى ، وقد يصل فى الشريحة الأخيرة إلى ١٠٠٪ (كما حدث فى إنجلترا بقانون ٢٢ مايو سنة ١٩٤٠) .

وقد فرضت مصر هذه الضريبة أثناء الحرب العالمية الثانية ، بالقانون رقم ٦٠ لسنة ١٩٤١ ، وألغتها بالقانون رقم ٦٠ لسنة ١٩٥٠ .

المبحث الثانى

الضرائب غير المباشرة

الضرائب غير المباشرة كثيرة ويمكن تقسيمها إلى ضرائب على الاستهلاك ، وضرائب على التداول .

المطلب الأول

الضرائب على الاستهلاك

مزايا وعيوب الضرائب على المستهلك :

٣٥٩ - الضرائب على الاستهلاك هى ضرائب على اتفاق الدخل ، وهى عينية بطبيعتها .

وتمتاز بغزارة حصيلتها وبمرونتها ، فتزداد في أوقات الزواج ، وتقل في اوقات الكساد . كما تمتاز بملاءمتها لأنها تندمج في ثمن السلعة أو الخدمة فلا يشعر المكلف بها ، ولا تلقى مقاومة منه .

غير أنه يعاب عليها أنها لا تتمشى مع المقدرة التكاليفية للممول ، وأن وطأتها على الفقير أشد منها على الغنى ، وأن جبايتها تكلف نفقات كثيرة لما تستلزمه من فرض رقابة دقيقة .

وعند فرض ضرائب على الاستهلاك يجب أن يوازن المشرع بين مصلحة الخزنة العامة ومصلحة الأفراد ، فمن مصلحة الخزنة أن تكون حصيلة الضريبة وفيرة ، أما مصلحة الأفراد فتستلزم أن يكون ثمن السلعة معتدلاً . والاتجاه الحديث هو فرض هذه الضرائب على المواد والخدمات الشائعة الاستعمال ، دون أن تكون من الضروريات كاللحان والشاي والبن والسيجا ، وقد تفرض على الضروريات إذا اشتدت حاجة الدولة للأموال .

ويتمتع المستهلك بالنسبة إلى ضرائب الاستهلاك بقدر من الحرية أكبر مما يتمتع به بالنسبة إلى الضرائب المباشرة . فهو يستطيع ألا يدفع الضريبة على سلعة من السلع أو يقلل مما يدفعه منها ، بالامتناع عن استهلاكها أو بالحد منه . كأن تزداد ضريبة الملاهي فيمتنع عن ارتياد السيما ، أو يقلل من ارتياده لها ، غير أنه لا يستطيع أن يمتنع عن دفع جميع الضرائب على الاستهلاك ، إذ ليس في إمكانه الامتناع عن شراء كل ما تفرض عليه ضريبة استهلاك .

أنواع ضرائب الاستهلاك

٣٦٠ - تنقسم ضرائب الاستهلاك من حيث نطاقها إلى :

(أ) - ضرائب هاهمة على أنواع معينة من السلع أو الخدمات (١) .

(ب) - ضرائب هامة على المبيعات والصفقات ، وهي لا تلحق سلعا

ولكن تلحق لإنفاق الممول ، وقد تفرض مرة واحدة ، وتقتصر على

بيع بالجملة أو بالتجزئة ، وقد تكون متتابعة ، فتسرى عند كل بيع : مرة
عند بيع المنتج لتاجر الجملة ، وأخرى عند البيع بالجملة ، وثالثة عند البيع
بالتجزئة . وتحصل من البائع الذي يحملها للمشتري بزيادة الثمن ، وفي هذه
الحالة ترتفع الأثمان بدرجة أكبر من ارتفاعها في الحالة الأولى .

وهذه الضريبة تحصل عادة على شكل ومقدّر نسبيّة أو تصاعديّة على
القاتورة وسعرها ليس مرتفعا ، ويتراوح عادة بين نصف في المائة و ٢٠٪ ،
وقد تبلغ بالنسبة إلى السلع الكاليسة ١٠٪ . ومثالها الضريبة على رقم الأعمال
والضريبة على المشتريات (٢) التي فرضها كثير من الدول بعد الحرب العالمية
الأولى ، وقد اضطر بعضها إلى إلغائها .

وتتميز الضريبة العامة على المبيعات بوفرة حصيلها ، بسبب شمولها لكل
أنواع السلع ، وهي قد تستعمل للحد من الاستهلاك المدني ، وتجنب التضخم
النقدي أثناء الحرب (كما فعلت إنجلترا سنة ١٩٤٠) .

ويؤخذ عليها أنها تؤدي إلى رفع تكاليف المعيشة ، وخاصة بالنسبة إلى
الطبقات المتوسطة والفقيرة ، وإنها تعرقل المعاملات ، إذ تجبر التجار على

(١) الضريبة الخاصة على بعض السلع : Selective or specific sales taxes .

(٢) الضريبة على المشتريات : Purchase tax — الضريبة على رقم الأعمال :
Taxe sur le chiffre d'affaires

اتباع اجراءات كثيرة ، وإسكاف دفافر وحساباف لالسلع الالف بفعاملون ففها ، ولذا ففب أن فكون سعرها معافلا ، وألا فكون نظامها معافلا .

٣٣٩- وافنقسم ضرائب الاسفهلاك من ففف طرفة الففافة إلى :

- (أ) - ضرائب ففبف من المسفهلكن مفاشرة دون وسفط .
- (ب) - ضرائب ففبف بواسطة المنففلن أو الففجار الففن فحملونها للمسفهلكن بواسطة رفف ففن السلعة .

ومن الضرائب الفف من النوع الأول :

(١) - الاففكاراف المالفة ، وافلفف فف أن اففراف الدولة بانافف وففف أو بالففف فففف لنوع معفن من سلع الاسفهلاك وافففن ففن الففف ضرفبة الاسفهلاك كاففكار الففخان فف فرنسا .

(٢) - ضرائب الاسفهلاك الفف ففبف بواسطة قوائم اسمفة ، ومافا فف مصر الضرفبة على ففازة أففهة الفلففزون (١) ، ورسوم وضراف السفارات (٢) . أما الضرائب الفف ففبف بواسطة المنففلن أو الففجار ففها :

(١) - الضرائب الفمرفكة ، وهف ضرائب اففرض على السلع عناففجازها فففوف الدولة .

(٢) - رسوم الافنافف ، وهف ضرائب اففرض على سلع أو فففماف معفنة

-
- (١) والفرفبة الفف كانت مقررفة على ففازة أففهة الراففو بمفففى م ٢ من مرسوم ١٠ مافوسفة ١٩٢٦ الففلة بالفانوف رقم ٤٧١ لسنة ١٩٥٣ فم بالفانوف رقم ٢٦٦ لسنة ١٩٥٥ . والفانوف رقم ٥٤٤ لسنة ١٩٥٥ وقرار ففلس الوزراء بفافف ٢١ ففسمبرسفة ١٩٥٥ ولفد الففف بمفففى القرار بفانوف رقم ١١٢ لسنة ١٩٦٠ . واسفمفرض عنها برسم فففف على أساس نسبة فففلة من اسفهلاك الففافز الكفهرافف وهف أنافف البطارفاف الفافة وهف السفارات الفف بها أففهة اسففال .
 - (٢) الفانوف رقم ٤٤٩ لسنة ١٩٥٥ بشأن السفارات وقواعاف الرور ، الباب الرابع منه : الرسوم والضرائب ، المواف ٤٢ إلى ٧١ .

وقت إنتاجها ، ومثالها في مصر رسوم الانتاج على الكبريت ، والضريبة على المسارح وغيرها من محال القربة والملاهي (١) .

(٣) - حواله الدخولية (octroi) ، وهي ضرائب تفرض على السلع عند اجتيازها حدود المحافظة أو البلدة ، وتحصلها عادة الهيئات المحلية . وقد ألغيت في معظم الدول .

وستتكمّل فيما يلي على الاحتكارات المالية، والضرائب الجمركية، ورسوم الانتاج .

§ ١ - الاحتكارات المالية

٣٦٢ - الفرض من الاحتكار المالى (٢) كما سبق هو الحصول على ايراد بواسطة رفع ثمن السلعة المحتكرة ، ولذلك يجب أن نفرق بينه وبين غيره من الاحتكارات التى تقوم بها الهيئات العامة ، لا بقصد الحصول على ايراد ، وانما لحماية المستهلكين من تحكم أصحاب المشروعات الخاصة . كاحتكار توريد المياه في المدن .

وتلجأ الدولة للاحتكار المالى ، بدلا من ترك الانتاج حرا وفرض ضريبة عليه ، إذا كانت الضريبة مرتفعة تفرد بالتهرب منها ، أو كانت نفقات جبايتها تستغرق جزءا كبيرا من حصيلتها ، ومادام الفرض من الاحتكار المالى هو الحصول على ايراد للخزانة العامة ، فينبغى أن يراعى في إدارته الاقتصاد والروح التجارية .

(١) المقرة بمقتضى القانون رقم ٢٣١ لسنة ١٩٥١ المعدل بالقوانين رقم ٤٤٨ و ٥٨٠ لسنة ١٩٥٣ و ٢٩٩ و لسنة ١٩٥٤ و ٩٩ و لسنة ١٩٥٦ .

Monopole fiscal (٢)

ومما يؤخذ على الاحتكارات المالية أن نفقات الانتاج فيها قد تكون كبيرة مثل كل المشروعات الحكومية ، يضاف إلى ذلك أن الدولة لو أرادت احتكار صناعة قائمة فقد تضطر إلى تعويض أصحاب المشروعات فيها بأن تدفع لهم ثمنا غاليا نظير استيلائها على مشروعاتهم ، مما يزيد في تكاليف الانتاج فيها بعد . ولهذا يفضل بعض الكتاب أن تترك الدولة الانتاج حرا في ايدي الأفراد وتفرض ضريبة على المنتجات .

وللاحتكار المالى عدة صور ، منها أن تحتكر الدولة إنتاج سلعة معينة وبيعها ، ومنها أن تحتكر بيعها فقط إما بالجملة فحسب ، أو بالجملة والتجزئة معاً .

والاحتكارات المالية توجد الآن في بعض الدول ، مثل احتكار الكبريت والدخان في إيطاليا ، واحتكار الكحول في سويسرا ، والدخان في فرنسا . وكانت موجودة في مصر في عصر محمد علي (احتكار القطن والحرير والكتان والنحاس والزيت) .

§ ٢ - الضرائب الجمركية

٣٦٣- الضرائب الجمركية (١) أهم أنواع الضرائب غير المباشرة على الاستهلاك وتفرض على السلع عند استيرادها أو عند تصديرها ، والقرض منها إما أن يكون مالياً ، أى الحصول على إيراد الدولة ، وإما أن يكون اقتصادياً أو اجتماعياً أو غير ذلك . فيكون اقتصادياً إذا أريد بفرضها حماية أو تشجيع لإنتاج محلي مثلاً ، ويشترط في هذه الحالة أن يكون سعرها مرتفعاً إلى درجة تجعل السلع المنتجة محلياً قادرة على منافسة السلع المستوردة . ويكون القرض

(١) Custom Duties بالانجليزية و Droits de douane بالفرنسية.

منها اجتماعيا ، كفرض ضريبة على الخمور المستوردة للحد من استيرادها ، وفي هذه الحالة يفرض رسم إنتاج على إنتاج الخمور محليا للحد منه . وبهذا قد يتعارض الغرض المالى مع الغرض الاقتصادى أو الاجتماعى .

وإذا أرادت الدولة الحصول على إيراد مالى من فرض ضريبة جمركية على سلعة مستوردة يصنع مثلها محليا ، ويجب عليها أن تفرض فى نفس الوقت على السلع المصنوعة محليا رسم إنتاج يعادل ضريبة الوارد .

أنواع الضرائب الجمركية :

٣٦٤ - الضريبة الجمركية إما أن تكون قيمة أو نوعية :

فالقيمة (ad valorem) عبارة عن نسبة مئوية من قيمة السلعة ، كأن يقرر على المنسوجات الصوفية مثلا ضريبة قدرها ٣٠٪ من ثمنها . أما النوعية (spécifique) فهي مبالغ معين على الوحدة من السلعة كأن يفرض على المتر من المنسوجات الصوفية خمسون قرشا .

وتمتاز الضرائب النوعية بسهولة الجباية ، ولكنها من جهة أخرى غير عادلة لأن سعرها يكون أكثر ارتفاعا نسبيا على السلع الرخيصة منه على السلع المرتفعة الثمن ، ولتجنب هذا العيب تقسم كل سلعة إلى عدة أصناف ، ويفرض على كل صنف منها ضريبة ترتفع كلما كان الصنف أغلى ثمنًا ، مثال ذلك تقسيم المنسوجات الصوفية إلى أقسام على أساس وزن المستر ، أو عدد الخيوط فى السنتيمتر المربع وهكذا . ولكن هذه التقسيمات تفقد الضريبة النوعية ميزتها ، وهى سهولة الجباية ، لأن تصنيفها حينئذ يستلزم عدة عمليات معقدة ، لتقسيم كل سلعة إلى أصناف ، وتقرير الضريبة المناسبة على كل صنف .

أما الضريبة القمية فتمتاز بأنها أكثر مرونة من الضرائب النوعية لأن حصيلها تزداد بارتفاع أثمان السلع المفروضة عليها ، غير أن نفقات جبايتها كبيرة لأنها تستلزم استخدام عدد كبير من الخبراء والمشتريين ، يضاف إلى ذلك ما تثيره من المنازعات الكثيرة بين مصلحة الجمارك والمستوردين الذين يقدمون فواتير صورية ، تقلد فيها السلع بأقل من قيمتها الحقيقية حتى يقل ما يدفعونه من الضريبة ، ولتلافى هذه المنازعات قسدت تلجأ إدارة الجمارك إلى جباية الضريبة عينا . فإذا فرض أن سعر الضريبة ٢٠٪ من ثمن السلعة فإن المصلحة تأخذ من كل مائة وحدة مستوردة من السلعة ، عشرين وحدة كضريبة ، ثم تباع ما تستولى عليه من السلعة مقابل الضريبة .

الرسوم على التجارة العابرة :

٣٦٥ - لا يقتصر فرض الضرائب الجمركية على الواردات والصادرات ، بل قد تفرض أيضا ضرائب على التجارة العابرة ، وهى التى تجتاز أرض الدولة ، فى طريقها إلى دولة أخرى . وهذه الضرائب تعرف برسوم الترانزيت (transit) ، وقد ألغتها معظم الدول قبيل الحرب العالمية الثانية ، لأن ما يعود على الاقتصاد القومى من وراء إلغائها من فوائد ، كتشجيع مشروعات النقل والتأمين بها ، يفوق ما تحصل عليه الدولة من الضريبة فى حالة استبقائها .

رد الرسوم الجمركية والسماح المؤقت :

٣٦٦ - يفرض كثير من البلاد ضرائب جمركية على المواد الواردة والمواد نصف المصنوعة المستوردة ، مما يؤدى إلى رفع تكاليف تحويلها إلى سلع تامة الصنع ، ويعوق بالتالى تصدير تلك السلع ، ولتجنب ذلك -

وتشجيعاً للصناعة الوطنية ، تعامل المواد الأولية نصف المصنوعة ، التي تستعمل في صناعة السلع المعدة للتصدير معاملة خاصة ، وذلك إما بأن يرد عند تصدير السلعة التامة الصنع ما سبق دفعه من ضرائب عند استيراد المادة الأولية أو نصف المصنوعة ، وهو ما يعرف بالدورباك (drawback) أو رد الضريبة ، ومثاله رد ضريبة الدخان إلى مصـبـرى السجـاير المصرية . وإما بأن تغنى المواد الأولية المستوردة من الضريبة الجمركية بشرط أن يتم صنعها وتصديرها في مدة معينة ، وهو ما يعرف بالسماح المؤقت والفرق بين النظامين هو أن السماح المؤقت يقضى بعدم تحصيل الضريبة . أما الدورباك فيقضى برد الضريبة في حالة إعادة التصدير ، والنتيجة أن فائدة المبلغ الذي يدفع كضريبة في حالة الدورباك يحرم منها المصنع أثناء المدة بين دفع الضريبة واستردادها .

٣٦٧- ونظام السماح المؤقت ورد الرسوم الجمركية مطبقان في مصر ، وينظم أولها المرسوم بقانون رقم ٣٢٤ لسنة ١٩٥٢ (١) وقرار وزير المالية والاقتصاد رقم ٦ لسنة ١٩٥٣ والقرارات المعدلة له (٢) . أما الثاني فينظمه المرسوم بقانون رقم ٣٢٥ لسنة ١٩٥٢ (٣) وقرار وزير المالية والاقتصاد رقم ٧ لسنة ١٩٥٣ والقرارات المعدلة (٤) .

(١) المعدل بالقانون رقم ٥٠٨ لسنة ١٩٥٣ والقرار الجمهورى بالقانون رقم ٢٦ لسنة ١٩٦٢ .

(٢) وهى القرارات الوزارية رقم ٧٩ و١٤٨ لسنة ١٩٥٣ و ٤١ و ٤٩ لسنة ١٩٥٤ و ٤١ لسنة ١٩٥٥ . ٣٥٥ لسنة ١٩٥٦ . ٤٠ و ١٢٥ لسنة ١٩٥٨ و ١٢٩ و ١٩٥٩ و ٣٢ و ٢١١ و ٢١٢ و ٢٢٢ و ٢٤٢ لسنة ١٩٦٠ و ١٩٦ و ٢٧ و ٢٧ و ٤٣ و ٤٥ لسنة ١٩٦١ .

(٣) المعدل بالقانون رقم ٥٠٨ لسنة ١٩٥٢ والقرار بقانون رقم ٣٣ لسنة ١٩٦٢ .

(٤) وهى القرارات الوزارية رقم ٨٠ و ١٤٧ لسنة ١٩٥٣ و ٤٣ و ١٣٢ و ١٩٥٤ و ٤٢ لسنة ١٩٥٥ ، ٣٩٠ لسنة ١٩٥٦ و ٣٩٠ لسنة ١٩٥٨ و ٣١ و ٣٣ و ٣٤ و ٣٧ و ١٨٣ و ٢٢٢ و ٢٤٤ لسنة ١٩٦٠ و ٥٧ و ٨٠ لسنة ١٩٦١ .

ويشترط للإعفاء المؤقت من دفع الرسوم الجمركية : أن يكون المستورد هو المصدر نفسه ، وأن يودع مصلحة الجمارك تأمينا أو ضامانا مصرفيا بقيمة الرسوم والعوائد المستحقة ، وأن يتم تصدير المصنوعات أو نقلها بمعرفة أو عن طريق الغير إلى منطقة حرة خلال سنة من تاريخ الاستيراد . فإذا انقضت المدة دون إتمام ذلك أصبحت الرسوم والعوائد واجبة الأداء ويمكن التجاوز عن شرط المدة بقرار من وزير الخزانة (١) .

ويشترط لرد الرسوم الجمركية : أن يعاد تصدير المصنوعات أو نقلها إلى منطقة حرة خلال سنة من تاريخ أداء الرسم ، وأن يكون المصدر هو المستورد نفسه ، ويجوز التجاوز عن هذا الشرط الأخير في أحوال بينها المرسوم بقانون المذكور .

أما السلع التي يسري عليها نظام السماح المؤقت ورد الرسوم الجمركية فقد بينها قرارات وزير المالية والاقتصاد المشار إليها .

§ ٣ - رسوم الانتاج (٢)

٣٣٨ - تفرض هذه الرسوم على سلع أو خدمات معينة وقت انتاجها ، وتتكلف جبايتها نفقات كثيرة لما تستلزمه من فرض رقابة دقيقة ، ولذلك ينبغي أن يختار المشرع عددا قليلا من السلع الشائعة الاستعمال التي تنتج بكميات كبيرة في مصانع قليلة العدد ، ويفضل فرض الضريبة على السلع وهي في المرحلة الأخيرة من انتاجها ، حتى لا يتكرر نقل عبئها ، ومن رسوم الانتاج

(١) ويعتبر التصرف في الأصناف المذكورة في غير الأغراض التي استوردت من أجلها تهريبا يعاقب عليه بالعقوبات المقررة للتهريب الجمركي بمقتضى القانون رقم ٢٢٣ لسنة ١٩٥٥ (الفقرة ٣ من المادة الأولى من الرسوم بقانون ٢٢٤ لسنة ١٩٥٢ المشار إليه مضافة بمقتضى القرار الجمهوري بالقانون ٢٦ لسنة ١٩٦٢ - وقد نص هذا القرار بقانون على العمل بالمادة الأولى منه اعتبارا من ١٤ يونيو سنة ١٩٦١) .

(٢) رسوم الانتاج : Les accises

في مصر : رسوم الانتاج على الكحول والحقنة والأنيذة والبرول والبنزين
وزيوت التشحيم وأوراق اللعب والقداحات والسكر والكبريت والأسمنت .

المطلب الثاني

الضرائب على التداول

٣٦٩ - الضرائب على التداول هي ضرائب على انتقال الثروة ، وقد
حاول بعض الكتاب تبريرها بمبررات شتى لاختلو من النقد ، والواقع أن
ما يبررها بنظائرها الحالي هو ضرورتها لمالية الدولة الحديثة فهي مورد للإيراد
غزير الانتاج سهل التحصيل ، على أنه يجب عدم المغالاة في رفع سعرها حتى
لا تعرقل المعاملات .

وتداول الثروة إما أن يكون بعوض ، كما في عمليات البيع والشراء ، وإما
أن يكون بغير عوض ، كما في الهبة والميراث والوصية .

وتشمل ضرائب التداول : رسوم التسجيل ورسوم الدمغة ورسوم الأيلولة .

٣٧٠ - أما رسوم التسجيل فتحصل إذا كان اثبات نقل الملكية يستلزم
تسجيلها في سجلات خاصة ، كما هو الحال بالنسبة للعقارات ، ويعتبر جزء من
رسوم التسجيل مجرد رسم مقابل الخدمة التي تقوم بها الدولة لتسجيل الملكية
للمحافظة على ححق المالك ، أما الجزء الآخر فيعتبر ضريبة تداول وهو
المقصود هنا .

٣٧١ - أما رسوم الدمغة فتفرض في الأصل على بعض عمليات
التداول التي تتم عن طريق تحرير مستندات ، كالعقود والكمبيالات والشيكات
والفواتير . ويحصل الرسم إما عن طريق بيع طوابع الدمغة ، أو بيع عرائض

مدموغة ، أو عن طريق ختم الورق العادى بنجم خاص مقابل دفع الرسم .
ويعين القانون أنواع المحررات التى يجب دفع رسم عنها ، وفئات الرسم المختلفة
على كل نوع منها ، ورسم الدمغة ينظمه فى مصر الآن القانون رقم ٢٢٤ لسنة
١٩٥١ وقد عدل عدة مرات (١) .

٣٧٢ - أما رسوم الوثائق فتفرض على أبلولة الثروة إلى شخص
ما عن طريق الميراث أو الوصية أو الهبة . ويعتبرها بعض الكتاب ضريبة
تداول إذا كان سعرها منخفضا ، وتقرب عندئذ من رسوم التسجيل ،
وضريبة مباشرة على رأس المال إذا كان سعرها مرتفعا كما سبقت الإشارة
إلى ذلك (٢) .

(١) عدل القانون رقم ٢٢٤ لسنة ١٩٥١ بتقرير رسم دمغة بالرسوم بقانون رقم
٢٤٢ لسنة ١٩٥٢ و ٣٢ لسنة ١٩٥٣ والنوانين رقم ٣٣٢ ورقم ٤٤١ و ٥٠٨
لسنة ١٩٥٣ و ٣٠٠ لسنة ١٩٥٤ و ١٨١ و ٣٧٩ و ٤١٩ و ٥١٢ لسنة ١٩٥٥
و ١٥٠ و ٢٧٦ و ٣٩٤ لسنة ١٩٥٦ و ٥٤٥ و ١٥٠ و ٧٠ لسنة ١٩٥٧ و ١٤ لسنة
١٩٦٠ و ٢٩ لسنة ١٩٦٢ . وهناك قوانين أخرى تعفى من رسوم الدمغة .
(٢) راجع الفقرة رقم ٣٤٥ ص ٣٢٨ ليا سبقي .

القسم الثالث القروض العامة

القسم الثالث

القروض العامة (١)

مقدمة:

٣٧٣ — تلجأ الدولة حين تواجه نفقات لا تستطيع سدها من موارد هـا العادية الـى أهمها الضرائب ، إلى موارد غير عادية ، كأن تبـيع جزءا من ممتلكاتها ، أو تستعين بما قد يكون لديها من مال احتياطي ، أو تفرض ضرائب غير عادية ، أو تعقد قرضا ، أو تصدر عملة ورقية .

ولم يعد للوسيلتين الأولى والثانية أهمية تذكر في العصر الحديث ، فالدول الحديثة وبخاصة في أوروبا ، لم تعد تحتفظ بممتلكات ، إذ باعت معظم أراضيها — وهى أهم ممتلكاتها — إلى الأفراد ، لأنهم أقدر منها على استغلالها ، وأصبح بيع ما تبقى لا يكتفى لمواجهة نفقات غير عادية تتطلب أموالا كثيرة .

(١) القروض العامة : *Emprunts publics* بالفرنسية ، و *Public Borrowing* بالإنجليزية . الديون العامة : *Dettes publiques* بالفرنسية ، و *Public Debts* بالإنجليزية .
بعض المراجع :

Wagner, A., *Traité de science des finances*, t.III, *Le Crédit public*.

Jèsè, G., *Cours de science des finances et de législation financière française* t. I. 1922.

Lachapelle, G., *Le Crédit public*, 2 vol. 1931 - 32.

Lhomme, J., *Le taux de l'intérêt et l'évolution économique* 1936.

Pose, A., *La monnaie et ses institutions*, 2 vols 1942

Baudhuin, F., *Placement*, Louvain, 1943.

Moulton, H G., *The new philosophy of public debt*, 1943.

Bertrand, L., *Les rentes sur l'Etat*, 1944.

Laufenburger, H., *Dette publique et richesse privée*, 1948.

§ ١ - المال الاحتياطي

٣٧٤ - أما المال الاحتياطي فقد كانت الدول فيما مضى تعمل على جمعه من زيادة إيرادات الميزانية على نفقاتها سنة بعد أخرى ، وتحفظ به لمواجهة الطوارئ ، وبخاصة في الحروب ، ولذلك كان يطلق عليه « المال الاحتياطي الحربي » أما في العصر الحاضر فلم يعد للمال الاحتياطي شأن يذكر ، أنه قلما يكون في ميزانية الدولة فائض ، يضاف إلى ذلك أن الدولة ينبغي لأن توازن إيراداتها بمصروفاتها ولا تزيد عليها ، فإذا زادت إيراداتها على نفقاتها في سنة من السنوات وجب عليها أن تستهلك الفائض جانبا من دينها العام ، لأن استئجار المال الاحتياطي يكون غالبا بفائدة أقل من الفائدة التي تدفعها الدولة على ديونها . وإذا تكرر الفائض تعين عليها تخفيض الضرائب ، لأن الدولة لا ينبغي أن تأخذ من أموال الأفراد أكثر مما تحتاج إليه للقيام بوظائفها . تلك كانت الفكرة السائدة إلى عهد قريب ، أما الآن فإن كثيرا من علماء المالية يرون أن تعمل الدولة على الحصول على فائض في سنوات الرخاء ، لتستعين به في إعادة النشاط الاقتصادي في سنوات الركود .

وللمال الاحتياطي في مصر دور خاص ، فقد كان من سياسة مصر المالية قبل إلغاء الامتيازات الأجنبية في سنة ١٩٣٧ ، العمل على تكوين مال احتياطي لمواجهة الطوارئ ، نظرا لعدم مرونة نظام الضرائب الذي كان سائدا في ذلك الوقت ، ولأن موارد البلاد معرضة للكثير من التقلبات نتيجة اعتماد اقتصادها على محصول زراعي واحد هو القطن ، تتبع قيمته العرض والطلب في الأسواق العالمية .

§ ٢ - الضرائب غير العادية

٣٧٥ - أما الضرائب غير العادية فتستعين بها الدولة عند اشتداد حاجتها

إلى الأموال أثناء الحروب أو الطوارئ أو لاستهلاك جانب من دينها العام ،
وتكون إما بزيادة مؤقتة في سعر الضرائب المفروضة فعلا ، أو بفرض
ضرائب جديدة لمدة معينة تلغى بعدها . والطريقة الأولى أفضل من الثانية
للأسباب الآتية :

(١) - لأن تسوية ضريبة جديدة تحتاج إلى وقت أطول وتستدعي نفقات
أكبر ، من زيادة سعر ضريبة موجودة .

(٢) - لأنه يمكن تقدير المبلغ المتحصل من زيادة سعر ضريبة بدقة
أكبر ، من تقدير حصيلة ضريبة جديدة .

(٣) - لأن اضطراب التوازن الاقتصادي الذي يعقب رفع سعر ضريبة
موجودة اعتادها المكلفون ورتبوا أمورهم عليها ، أقل من الاضطراب الذي
ينشأ عن فرض ضريبة جديدة .

ومع ذلك فهناك حد لزيادة سعر الضرائب القديمة إذا تجاوزته الدولة كثير
التهرب منها ، وقلت حصيلتها . ويتوقف مدى رفع سعر ضريبة موجودة على
مقدار حاجة الدولة إلى الأموال ، وعلى درجة ارتفاع السعر . فإذا كان السعر
مرتفعا فإن الدولة تفرض ضرائب جديدة ، أما إذا كان منخفضا فمن الأفضل
أن تبدأ برفعه . فإذا لم يكف هذا الاجراء ، فرضت ضريبة جديدة وقد
استعملت كل الدول المحاربة كلتا الطريقتين أثناء الحربين العالميتين للحصول
على إيرادات غير عادية .

§ ٣ - إصدار نقود ورقية

٣٧٦ - أما إصدار نقود ورقية فيمتاز على القرض بأنه لا يعقبه دفع
فوائد أو أصل دين ، إذ ليس هناك قرض ، وهو لذلك لا يحتاج إلى
(٢٣)

فرض ضرائب لخادمته . غير أنه يعرض الاقتصاد القومي لخطر التضخم النقدي ، ويؤثر في الثقة بمالية الدولة ، كما أن الأموال الاضائية لا تلبث أن تتخذ سبيلها نحو البنوك فتزيد من احتياطياتها النقدية ، وتجعل التضخم أشد خطرا مما لو اقترضت الأموال من البنك المركزي والبنوك الأخرى .

ولذلك لا يجهد المالية العامة التقليدية التجاء الدولة إلى إصدار نقود ورقية للحصول على إيرادات لسد عجز في الميزانية إلا في حالة الضرورة القصوى كالحرب ، إذا لم تستطع الحصول على أموال بطريقة أخرى ، وعلى أن تسحب النقود الزائدة من التداول بمجرد إمكان ذلك ، لأن إصدار نقود ورقية في مثل هذه الحالة يعد في الحقيقة ضريبة مستترة وغير عادلة لأنها تلحق الأفراد دون تمييز .

أما المالية العامة الحديثة فلا تنكر الأخطار التي تترتب على التوسع في إصدار النقود الورقية دون ضابط ، للحصول على إيرادات لسد عجز بالميزانية ، ولكنها لا تمنع الدولة من استعمال هذه الطريقة كوسيلة للتدخل في الحياة الاقتصادية لتنظيم الإنتاج والأثمان ومكافحة البطالة ، إلى جانب الوسائل الأخرى التي تتاح لها .

§ ٤ - القروض العامة

٣٧٧ - أما القروض العامة فتعتبر أهم مصادر الإيرادات غير العادية في العصر الحاضر ، وهي في شكلها الحالي حديثة العهد ، لا يرجع تاريخها إلا لأواخر القرن الثامن عشر ، وقبل ذلك كان الأمراء والملوك إذا احتاجوا لنقود ، لجأوا للاقتراض من المالكين على أساس الثقة الشخصية ، وكانوا غالبا ما يرهنون أراضيهم أو جواهر التاج لضمان ما يقرضونه ، أو يتنازلون للدائنين عن تحصيل بعض الضرائب أثناء مدة معينة ليسدد من حصيلها الدين وفوائده .

وتتميز القروض الحديثة بما يأتي :

(١) - أن القرض يعقد باسم الدولة لا باسم رئيسها .

(٢) - أن الدولة لا تقدم ضماناً أو رهناً لما تقتضيه ، وأن الذى يضمن سداد الديون وفوائدها هو كل موارد الدولة .

(٣) - أن القروض تأخذ شكل سندات تعطى للمقرضين ، ويمكنهم التصرف فيها إلى غيرهم .

وقد ساعدت زيادة الثقة فى هذه السندات ، ووجود أسواق منظمة للأوراق المالية يسهل بواسطتها تداولها ، على زيادة الاقبال على اقراض الدولة مما يمكنها من جمع مبالغ كبيرة جداً .

§ ٥ - المقارنة بين القرض وبين الضريبة غير العادية

٣٧٨ - تلجأ الدولة إلى القروض أو الضريبة غير العادية لسداد نفقات غير عادية وتقتضى المقارنة بين القرض والضريبة غير العادية أن نبحث فى أثر كل منها فى توزيع عبء النفقات العامة غير العادية بين مختلف طبقات المجتمع من جهة ، وبين الجيل الحالى والأجيال المقبلة من جهة أخرى .

(أولاً) توزيع عبء النفقات غير العادية بين مختلف الطبقات

٣٧٩ - يختلف توزيع عبء النفقات غير العادية بين مختلف طبقات المجتمع إذ سددت تلك النفقات بواسطة ضريبة غير عادية عنه إذا سددت بواسطة قرض .

فالضريبة غير العادية لكى تعطى المبلغ المطلوب وبخاصة إذا كان مجسماً ينبغى أن تكون مرتفعة تقتطع جزءاً من رأس المال ولذلك فإن عبأها يقع

معظمه على الطبقات الرأسمالية الغنية . أما إذا سددت النفقات غير العادية بواسطة قرض فإن الدولة تحتاج لخدمة القرض إلى مبلغ قليل تحصل عليه من الضرائب العادية التي تدفعها جميع الطبقات ولهذا السبب تفضل الطبقات الرأسمالية القرض على الضريبة غير العادية لسداد النفقات غير العادية ، لأنه يسمح بنقل جزء من عبء النفقات إلى الطبقات غير الرأسمالية ، على العكس من الضريبة .

يضاف إلى ذلك أن القرض يجعل مساهمة أفراد الطبقات الرأسمالية في تحمل عبء النفقات العامة غير العادية تتناسب مع درجة سيولة رؤوس أموالهم وتتفق مع مصلحتهم .

(ثانياً) توزيع عبء النفقات العامة غير العادية بين الجيل الحالي والجيل المقبلة

٣٨٠ - من الأفكار الشائعة أن عبء النفقات غير العادية يتحمله الجيل الحاضر كله إذا سددت تلك النفقات بواسطة الضريبة غير العادية . أما إذا سددت بواسطة القرض فإن الأجيال القادمة تتحمل بعض ذلك العبء ، لأن فوائد القرض سوف تسدد مما يدفعه أفراد الأجيال القادمة من ضرائب في المستقبل . وبناء على ذلك إذا كانت هناك نفقات غير عادية تستفيد منها الأجيال المقبلة بدرجة أكبر من استفادة الجيل الحالي فإن الوسيلة لتوزيع عبئها بين الجيل الحاضر والأجيال المقبلة تكون بتغطية معظم تلك النفقات بواسطة القروض . وقد بين ريكاردو أن هذه الفكرة غير صحيحة وأوضح أن تأثير الضريبة غير العادية لا يختلف عن تأثير القرض بالنسبة للجيل الحاضر والأجيال المقبلة .

ولتوضيح وجهة نظر ريكاردو نفترض أن مكلفنا رأس ماله ٥٠٠ جنيه

وأنه يدر له دخلا سنويا قدره ٢٥٠ جنيه (أى بنسبة ٥٪) وأن أمام الدولة نفقة غير عادية يجب لسدها إما أن تفرض ضريبة غير عادية بمعدل ٢٠٪ من رأس المال أو تصدر قرضا بإثالة ٥٪.

فاذا اختارت الدولة الضريبة فإن نصيب المكلف المذكور فيها يكون ١٠٠٠ ج ويصبح رأس ماله بعد دفع الضريبة ٤٠٠٠ جنيه ويقل دخله نتيجة لذلك إلى ٢٠٠ جنيه وينقل إلى أعقابه رأس مال قدره ٤٠٠٠ ج وهذا المبلغ يعطيه دخلا قدره ٢٠٠ ج .

أما إذا اختارت الدولة القرض فإن رأس مال المكلف المذكور يظل ٥٠٠٠ ج ، ولكن الدولة لكي تدفع فوائد القرض تفرض ضريبة عادية بمعدل ١٪ من رأس مال كل مكلف ، ويكون نصيب المكلف المذكور فيها ٥٠٠ ج أى أن صافي دخله يصبح ٢٠٠ ج . وفى هذه الحالة ينقل إلى أعقابه رأس مال ٥٠٠٠ ج ، يقل دخلا قدره ٢٥٠ ج يخص منه ضريبة عادية مقدارها ٥٠ ج ويكون الباقي ٢٠٠ ج .

يتضح من ذلك أن دخل المكلف المذكور ودخل أعقابه من بعده أصبح ٢٠٠ ج ، سواء فرضت الدولة ضريبة غسب عادية على رأس المال ، أو أصدرت قرضا لتغطية النفقات غير العادية ، فالنتيجة واحدة فى كلتا الحالتين .

٣٨١ - وقد أخذ برأى ريكاردو كثير من علماء المالية ، غير أنه مع بساطته ووضوحه لا يستقيم إلا إذا توافرت عدة شروط قد لا تتحقق فى الحياة العملية ، من ذلك :

(١) - أن يكون سعر استثمار رأس المال يساوى سعر القرض تماما ٥٪ مثسلا .

(٢) - أن تكون الضرائب العادية ، التى تفرض للحصول على المبالغ

اللازمة لدفع فوائد القرض ضرائب مباشرة ، لأن الضرائب المباشرة وحدها هي التي تؤثر في قيمة المادة الخاضعة للضريبة .

(٣) - أن يظل استهلاك المكلفين ونشاطهم الانتاجي على ما هو عليه قبل فرض الضريبة غير العادية أو إصدار القرض . ولكن الواقع غير ذلك : لأن فرض ضريبة عادية يدفع المكلفين إلى إنقاص استهلاكهم وزيادة نشاطهم الانتاجي ، لتعويض بعض ما فقدوه بدفع الضريبة ، وتكون النتيجة أن رأس المال الذي ينتقل إلى الجيل المقبل ينقص بأقل من مقدار الضريبة غير العادية ، أما القرض فليس له مثل هذا الأثر . ولهذا لا يمكن القول بأن القرض والضريبة غير العادية سيان بالنسبة للجيل المقبل ، بل على العكس يمكن القول بأن الضرائب غير العادية تميل إلى أن تكون وطأتها أشد على الجيل الحالي منها على الجيل المقبل .

ومن جهة أخرى ، بينا الضريبة غير العادية (إذا تركنا جانبا تأثيرها في تقليل الاستهلاك وتنشيط الانتاج) تحدث لدخل ورأس مال الجيل الحاضر والجيل المقبل ضررا لا يمكن إصلاحه ، فان القرض يحدث على العكس ضررا قد يخف أثره بمرور الزمن إذ يمكن تبديل القرض الأصلي بقرض آخر أقل فائدة مما يجعل عبء القرض - من هذه الوجهة - على الجيل المقبل في النهاية ، أخف من عبء الضريبة غير العادية .

يتضح مما سبق أن الضرائب غير العادية إذا كانت أشد وطأة من بعض الوجوه على الجيل الحاضر منها على الجيل المقبل ، فانها من وجوه أخرى تميل إلى أن تكون أشد على الجيل المقبل منها على الجيل الحاضر .

٣٨٢ - ^١ **المنعوصة** أنه ليس صحيحا أن الضرائب غير العادية يقع عبؤها على الجيل الحاضر دون الجيل ، وأن القروض يقع عبؤها على الجيل

المقبل دون الحاضر . ولا أن الضرائب غير العادية والقروض سواء من حيث عبثها على الجليل الحاضر والجيل المقبل ، والصحيح أن كلا من الجيلين يحس عبء الضريبة غير العادية والقروض ولكن بدرجات تختلف باختلاف ظروف الاقتراض والاستئجار ، وهدى الالتجاء إلى كل من الضرائب المباشرة وغير المباشرة للحصول على ما يلزم لخدمة القرض .

ولما كان عبء النفقات غير العادية يقع لا محالة على الأجيال القادمة ، سواء سددت بواسطة الضرائب غير العادية أو بواسطة القروض ، فإنه ينبغي أن يكون صرف تلك النفقات فيما تدعو إليه حاجة ملحة ، وفي وجوه منتجة تستفيد منها الأجيال المقبلة ، كالانفاق على حرب دفاعية ، أو إصلاح أراض زراعية ، ولما كان تحميلهم لعبء النفقات غير العادية فيه تضحية من نهم في سبيل الجليل الحاضر .

§ ٦ - نقد القروض العامة

٣٨٣ - يرى بعض الكتاب أن القروض العامة تفرى الحكومات بالامراف والتبذير ، لأنها وسيلة سهلة للحصول على مبالغ ضخمة ، ويضيفون إلى ذلك أن تكرار إصدار الدولة للقروض العامة يؤثر تأثيرا سيئا على التقدم الاقتصادي للدولة ، وأنه يفتح أمام الأفراد مجالا لاستئجار رموس أموالهم بطريقة سهلة بعيدة عن المخاطرة ، مما يجعلهم يجمعون عن استثمارها في المشروعات الصناعية والتجارية التي تستدعي تحمل المخاطر ، والتي يعزى إليها الكثير مما وصل إليه العالم من التقدم الاقتصادي .

ولكن الحقيقة أن القروض العامة لا تقف في سبيل التقدم الاقتصادي ، ولا تنقص من الثروة القومية ، إلا إذا كانت الأعمال التي سوف تقوم بها الدولة من حصيله القرض أقل منفعة من الأعمال التي كان من الممكن أن

يستغل فيها الأفراد أموالهم لو لم يقرضوها للدولة . يضاف إلى ذلك أن القروض العامة تشجع على الادخار والاستثمار ، لأنها تهيئ لمن يهب المخاطرة عماله وسيلة سهلة مأمونة لاستثمار ما يدخره ، مما يغريه بعد ذلك بمحاولة تجربة أنواع الاستثمار الأخرى الأكثر ربحا ومخاطرة ، كسندات وأسهم الشركات الصناعية والتجارية .

الفرض في المطالبة العامة التقليدية :

٣٨٤ - كان السكتاب التقليديون يرون أن اقراض الدولة يؤدي إلى نقص رموس الأموال المعدة للاستثمار الخاص ولذلك عارضوه ، ونصحوا بوجود تسديد الديون العامة . وبنوا رأيهم على عدة افتراضات أهمها ثبات كمية النقود المعروضة ، وعدم إنتاجية الإنفاق الحكومي ، وأن العمالة كاملة . فقرر آدم سميث أن اقراض الدولة يترتب عليه نقص رموس الأموال المتاحة للأفراد ، وأن الدولة بقيامها بالاستثمار لا تكمل الاستثمار الخاص ولكنها تنافسه . وقال ريكاردو إن اتفاق الدولة يكون على حساب الاستثمار الخاص المنتج ، ولذلك يرى أن على الدولة إذا اضطرت إلى إنفاق غير عادي ، أن تدبر ما يلزمها من أموال عن طريق الضرائب لا القروض . وقال ساي (Say) إن الدولة تنفق ما تقرضه في أغراض استهلاكية بينما ينفق الأفراد ما يقرضونه في أعمال منتجة ، وعند جون استيوارت ميل (J. S. Mill) يصبح اقراض الدولة إذا كان استعمال الأفراد لما يقرضونه من أموال غير منتج ، أو كان اقراض الدولة من المدخرات الإضافية ، أو كان سببا في خلق المدخرات ، أو إذا تعرضت المدخرات للخروج من الدولة .

الفرض في المطالبة العامة الحديثة :

٣٨٥ - أما الكتاب المحدثون الذين تأثروا بأراء كينز (J.M. Keynes) فيختلفون في نظرهم إلى الاقراض العام عن الكتاب التقليديين اختلافا تاما ،

فغير صحيح عندهم افتراض العمالة الكاملة كحالة عادية للمجتمع الرأسمالي ، وهم يرون أن الاستثمار الفردي في قلب مستمر ، تبعاً لما يطرأ من تغير على العلاقة بين سعر الفائدة وبين الكفاية الحدية لرأس المسال ، ومن ثم كانت ضرورة تدخل الدولة للمحافظة على مستوى الطلب الفعلي بما يؤدي إلى العمالة الكاملة ، ولذا فإن تمويل المشروعات العامة عن طريق الاقتراض منتج ويؤدي إلى زيادة الدخل القومي ، هذا فضلاً عن أن الأفراد قد يميلون استثمار أموالهم في نواح تعد حيوية بالنسبة للمجتمع ، وبذا يتمين على الدولة القيام به .

وبينما كان الكتاب التقليديون يقولون بوجوب العمل على تسديد الديون العامة فإن الكتاب المحدثين يرون أن التسديد ليس أمراً ضرورياً ، بل منهم من لا يقرونه مثل لرنر (Lerner) .

وفي مقدمة الأحوال التي يبرر الاقتراض فيها في عصرنا الحاضر فترات الكساد عندما يكون الاقتصاد القومي دون مستوى العمالة الكاملة ، وفي حالة الحرب . أما في فترات الرخاء فينبغي الاعتماد على الضرائب ، وبخاصة إذا بلغ الاقتصاد القومي حالة العمالة الكاملة ، ففي أوقات الكساد يساعد اتباع سياسة الاقتراض على استيعاب الأيدي العاملة العاطلة دون اتجاه إلى التضخم . أما الالتجاء إلى الضرائب بدل القروض فإنه يؤدي إلى الانكماش بسبب تأثيرها في الدافع إلى الاستهلاك والاستثمار .

وأفضل وسيلة لتمويل المشروعات العامة في حالة العمالة الكاملة الضرائب ، لأنها تقتطع من الانفاق الفردي ما تضعه تحت تصرف الدولة ، ولا يترتب على ذلك تضخم . بخلاف الاقتراض ، فإن الالتجاء إليه على نطاق واسع يؤدي إلى التضخم .

وفي الدول المتخلفة اقتصادياً حيث تشيع البطالة المستترة ، وحيث تكثر

نواحي الاستثمار الكامنة ، يمكن الاعتماد على القرض لتمويل المشروعات العامة ، وتحقيق مستوى المألة الكاملة ، أو مستوى مرتفع من المألة على الأقل ' كما يمكن استعمال القروض في القيام باستثمارات طويلة الأجل حتى تتوزع تكاليف المشروعات العامة على أجيال عدة بدلا من إلقائها على عاتق جيل واحد .

الفصل الأول

أنواع القروض العامة

المبحث الأول

القروض الاجبارية والقروض الوطنية والقروض الاختيارية

يمكن تقسيم القروض العامة إلى قروض إجبارية ، وقروض وطنية ، وقروض اختيارية .

§ ١ - القروض الاجبارية (١)

٣٨٦ - كان الملوك والأمراء يلجأون إلى القروض الاجبارية فيما مضى كلما احتاجوا إلى الأموال لأنه لم يكن من السهل عليهم الحصول عليها بواسطة ررض اختياري لضعف الثقة فيهم ، وكان الأمير يلزم كل فرد من رعاياه بأن يقدم له على سبيل القرض مبلغاً يتناسب في الغالب مع ثروته ، ويتمهد له بدفعه بعد مدة بدون فائدة أو بفائدة قليلة ، ومن أمثلة القروض الاجبارية القروض التي عقدتها فرنسا في السنوات ١٧٩٣ و ١٧٩٥ و ١٧٩٩ و ١٨١٥ .

ويعتبر القرض الاجباري وسطاً بين القرض العادي والضريبة . ويعيبه ما يعيب الضرائب غير العادية ، دون أن تكون له مزاياها ، فهو إجباري كالضريبة غير العادية وتستعمل في تحديد نصيب كل فرد من القرض نفس

(١) قروض اجبارية : Emprunts forcés بالفرنسية ، و Forced loans بالانجليزية .

العناصر التي تستعمل في تحديد نصيبه من الضريبة غير العادية . يضاف إلى ذلك أنه على العكس من الضريبة غير العادية ينقل المالية العامة بأعباء الفوائد ورأس المال ، ولهذا الأسباب أهل هذا النوع من القروض العامة وحلت محلها القروض الوطنية والقروض الاختيارية ، غير أنه قد يحدث في العصر الحديث أن توجب الدولة سداد قرض عادي حل ميعاد وفائه ، وذلك بدون موافقة حملة السندات ، مما يضيق على القرض عندئذ صفة الاجبار . كذلك قد تلجأ الدولة إلى القرض الاجباري في بعض الظروف الاستثنائية كالحروب ، لا بقصد سد بعض النفقات العامة ولكن لتقليل كمية النقود المتداولة ، وذلك لمعالجة التضخم والحد من ارتفاع الأسعار .

وقد لا يعمل الأمر بالدولة إلى حد فرض القرض وانما تكفي بوضع العوائق أمام الائتمان الخاص ، حتى يتجه الأفراد بمخدراتهم نحو القروض العامة ، أو تفرض على الهيئات والشركات استثمار بعض أموالها في القروض العامة ، ومن هذا القبيل ما قرره القانون رقم ٢٦ لسنة ١٩٥٤ بشأن بعض الأحكام الخاصة بالشركات المساهمة (الفقرة ٥ من المادة ١٤ المضافة بالقانون رقم ٧ لسنة ١٩٥٩) ومن تخصيص ٥٪ من صافي أرباح الشركة لشراء سندات حكومية (١) .

§ ٢ - القروض الوطنية (٢)

٣٨٧ - اعتادت الدول فيما مضى أن تستثير عاطفة الوطنية في أفراد

(١) وذلك بعد توزيع ربح لا يقل عن ٥ في المائة من رأس مالها على المساهمين ، ولا يسرى هذا الحكم إلا بالنسبة للشركات التي تسمح أرباحها بتجنب هذا القدر أو بمقدار ما يسمح به رصيده أرباحها . على أن هذا القيد قد ألغى عند تعديل هذه الفقرة بمقتضى القرار بقانون رقم ١١١ لسنة ١٩٦١ الذي لمن على توزيع الأرباح - بعد خصم خمسة في المائة منها لشراء سندات حكومية - بواقع ٧٥٪ ، و ٢٥٪ لموظفي الشركة وعملها .

(٢) قروض وطنية Emprunts patriotiques بالفرنسية «
Patriotic loans بالإنجليزية .

وعاياها ، ليقبلوا على إقراضها ما تحتاج إليه من أموال ، فتعلن أن تلك المبالغ ضرورية لانقاذ المالية العامة ، أو للدفاع عن الوطن ، إذا أريد استخدامها في تمويل حرب . وكان الحكام يعتقدون أنهم يمثل هذه الأقوال يحصلون بسهولة على الأموال المطلوبة ، وبسعر فائدة أقل من السعر السائد ، ولهذا فإن القروض ، التي أطلق عليها القروض الوطنية لهذا السبب ، تتميز بأن سعرها أقل من السعر السائد في السوق ، مما يوفر على الخزنة جزءا من المبالغ التي تدفع فوائد ، ولا تنتج هذه القروض بوجه عام ، لأن الأفراد لا يهتمون في القروض بغير الجانب المالى ، ولذلك فإن النوع الوحيد من القروض الذى يعطى نتائج مرضية وبخاصة إذا كانت المبالغ المراد اقراضها كبيرة هو القرض الاختيارى .

§ ٣ - القروض الاختيارية العادية (١)

٣٨٨ - فى هذا النوع من القروض لا تطالب الدولة الأفراد بأية تضحية اقتصادية بدافع من الوطنية ، ولكنها تعرض عليهم عملية مجزية ، وتتركهم أحرارا فى الاكتتاب فى القرض بالقدر الذى يريدون . ولكى تتمكن الدولة من الحصول على المبلغ الذى تريد اقراضه ، يجب عليها أن تراعى الظروف السائدة فى سوق المال ، وتتميز القروض الاختيارية عن القروض الوطنية بأن سعر فائدتها مساو أو لا يفرق كثيرا عن السعر الجارى للفائدة ، وهذا النوع هو الغالب فى القروض العامة فى العصر الحديث .

(١) قروض اختيارية : Emprunts volontaires بالفرنسية ،
و Voluntary loans بالانجليزية .

المبحث الثاني

الدين السائر والدين المثبت

٣٨٩ - تنقسم القروض الاختيارية إلى أنواع تختلف باختلاف مدى حاجة الدولة إلى الأموال :

(أ) - فإذا كانت حاجة الدولة إلى الأموال مؤقتة ، بأن كانت الميزانية متوازنة ولكن استلزم الأمر صرف نفقات قبل جباية ما يكفى لتغطيتها من الإيرادات (أى كان هناك ما يعرف بالعمز النقوى وهو عجز مؤقت) فإن الدولة تصدر لتغطيته ما يعرف بأذون الخزنة العادية .

(ب) - وإذا احتاجت الدولة للأموال لسد عجز حقيقى فى الميزانية (وهو ما يعرف بالعمز الحالى) أو للقيام بمشروعات إنتاجية ، أو لتمويل حرب ، فإنها تصدر سندات بعيدة الاستحقاق .

(ج) - وقد تحتاج الدولة للأموال لسد عجز حقيقى فى الميزانية ، ولكنها نجد أن ظروف سوق المال لا تشجع على إصدار قرض بعيد الاستحقاق فتصدر ما يعرف بأذون الخزنة غير العادية .

ويطلق على الدين القصير الأجل الذى تمثله أذون الخزنة العادية والأذون غير العادية : « الدين السائر » وعلى الدين الطويل الأجل أو متوسطه والذى تمثله السندات : « الدين المثبت » .

المطلب الأول

الدين السائر

٣٩٠ - يتكون هذا الدين ، كما سبق ، من مجموع القروض التى تصدرها

الدولة لسد حاجة نقدية مؤقتة للخزانة العامة أو لتغطية عجز تحقيق للميزانية ، أو لغبر ذلك من الأسباب ، إذا كانت ظروف سوق المال لا تشجع على إصدار قرض مثبت بعيد الاستحقاق ، كأن يكون سعر الفائدة وقت إصدار القرض مرتفعاً وينتظر انخفاضه في وقت قريب . ومجموع الدين السائر ليس ثابتاً بل يتغير كثيراً في مدة قصيرة (١) وهذا هو السبب في إطلاق اسم الدين السائر أو الطافي عليه (٢) ونشأ الدين السائر في الحالة الأولى بإصدار أذون الخزانة العادية . وفي حالة الثانية بإصدار أذون الخزانة غير العادية .

§ ١ - أذون الخزانة العادية

٣٩١ - أذون الخزانة العادية (٣) نوع من السندات الاذنية تصدرها الدولة وتتعهد فيها بأن تدفع مبلغاً معيناً في تاريخ معين لاحق .

ويرجع العجز المؤقت في الخزانة الذي تستعمل أذون الخزانة في سده إلى أنه لا يوجد دائماً تطابق زمني بين الإيرادات والمصروفات ، فهناك مصروفات تتركز في بعض شهور السنة المالية ، كمفوائد الديون العامة ، وأخرى موزعة توزيعاً منتظماً على شهور السنة كمرتبات الموظفين . أما الإيرادات فلها هي الأخرى توزيعها الخاص بها الذي قد لا يطابق التوزيع الشهري للمصروفات ولهذا كانت هناك أشهر تزداد فيها الإيرادات على المصروفات ، وأخرى تزداد

(١) وقد توسعت بعض الدول في الدين السائر وبخاصة بعد الحرب العالمية الأولى ، فبلغ الدين السائر في فرنسا في سنة ١٩٥٦ ما يقرب من نصف دينها الداخلي كله ، بينما كان $\frac{1}{4}$ (سبعة) في سنة ١٩٣٨ أما في إنجلترا فقد بلغ ربع دينها الداخلي في سنة ١٩٥٦ .

(٢) الدين السائر أو الطافي : Dette flottante بالفرنسية ، و Floating debt بالإنجليزية .

(٣) أذون الخزانة : Bons du Trésor بالفرنسية و Treasury Bills Certificates بالإنجليزية .

فيها المصروفات على الإيرادات ، فإذا سبقت الأشهر التي تزداد فيها الإيرادات الأشهر التي تزداد فيها المصروفات فلا صعوبة . أما إذا حدث العكس فإن الدولة تجد نفسها في حاجة مؤقتة إلى الأموال ، وللمعالجة هذا الموقف تصدر أذونا عادية على الخزنة . فأذون الخزنة تعتبر كحلقة تصل بين فترتين من السنة المالية ، تتميز أحدهما بنقص الإيرادات ، وتتميز الأخرى بزيادتها . ولهذا السبب فإن أذون الخزنة تصدرها دولة ميزانيتها متوازنة ، أى أن جميع إيراداتها تغطي جميع مصروفاتها ، ويكون في إمكان الخزنة تسديد جميع الأذون التي احتاجت إلى إصدارها ، ولهذا كانت أقصى مدة لهذه الأذون هي مدة الميزانية أى سنة . وتصدر أذون الخزنة عادة لمدة ثلاثة أشهر ، وقد تصدر لمدة أربعة أو ستة أو تسعة أو اثني عشر شهرا على الأكثر .

ومجموع ما يطرح منها للاكتتاب ليس ثابتا بل يتغير باستمرار تبعاً لحاجة الخزنة . ولما كان من غير المستطاع أن يحدد مقدما مقدار الدين الذي تمثله الأذون التي تصدر أثناء السنة . فليس من الممكن تمسديد مجموع الفوائد اللازم دفعها . ولهذا السبب ، ولأن المقصود هو الحصول على أموال اسد الحاجة المؤقتة للخزنة لا اسد عجز في الميزانية ، فإن فوائد هذه الأذون لا تدرج في الميزانية عند بدء السنة المالية .

٣٩٢- وأذون الخزنة ذات فئات كبيرة ، وتتميز بانخفاض سعر فائدتها لقصر أجلها (١) ، وبأن الدولة تستطيع بواسطتها الوصول إلى موارد لا يمكن أن تصل إليها عن طريق السندات الطويلة الأجل ، إذ يفضل أصحاب المشروعات والبنوك أن يستثمروا فيها الأموال التي تفيض لديهم مؤقتا ،

(١) لا تحتوي أذون الخزنة على كويونات ، بل تقسم الفوائد من قيمتها الاسمية عند الاكتتاب فيها .

بدلاً من تركها عاطلة ، لما تتمتع به من سيولة ، ولتعرضها لأقل قدر من الخسائر الرأسمالية ، يضاف إلى ذلك أنها أداة طيبة لتنفيذ سياسة السوق المفتوحة .

على أن أذن الخزنة لا تخلو من عيوب ، فهي تؤدي إلى تحميل الدولة بأعباء جديدة إذا ما ارتفعت أسعار الفائدة ، نظراً لسرعة حلول آجال الأذون وتواليها ، هذا إلى أن ما لها من سيولة كبيرة ليس في صالح الرقابة على التضخم .

وقد تطورت أذن الخزنة في بعض الدول وأصبحت تستعمل للحصول على إيرادات لأغراض مختلفة ، وصارت تصدر بقات متوسطة وصغيرة ، إلى جانب الفئات الكبيرة ، لتتيح للجمهور المدخرين الاكتتاب فيها وأطلق عليها أسماء رنانة كاذون الدفاع الوطني ، وأذن الادخار ، وأذن التحرير كما حدث في فرنسا ، حيث بلغ ما يبدد الجمهور منها في آخر سنة ١٩٥٤ : ٣٨,٥٪ ، والباقي اكتسبت فيه البنوك وشركات التأمين وصناديق الإيداع ، ولا يطالب حملتها في الغالب عند حلول ميعاد استحقاقها بمبالغهم وإنما يعيدون توظيفها في الأذون الجديدة .

أذون الخزنة في مصر :

٣٩٣ - أذن الخزنة معروفة في مصر ، ولكنها لا تستعمل في سد عجز مؤقت للخزنة العامة ، وإنما تستعمل في الوقت الحاضر لتمويل محصول القطن والمصنوعات الأخرى التي تشتريها الحكومة ، وفي تمويل المشروعات الانتاجية التي تقوم بها الدولة ، ولتغطية المصدر من أوراق البنوك (القانون رقم ١٦٣ لسنة ١٩٥٧ باصدار قانون البنوك والايمان ، م ٩ ، والقانون رقم ٢٤٢ لسنة ١٩٥٥) .

§ ٣ - أذن الخزنة غير العادية

٣٩٤ - تستخدم أذن الخزنة غير العادية (١) كما سبق في تغطية عجز

(١) أذن الخزنة غير عادية : Bons du Trésor extraordinaires

بالفرنسية و Treasury Notes بالانجليزية .

حقيقى للميزانية ، أو لغير ذلك من الأغراض ، إذا كانت ظروف سوق المال لا تشجع على إصدار قرض مثبت بعيد الاستحقاق ، وتستحق السداد بعد سنتين أو ثلاث أو خمس سنوات على الأكثر .

والفرق بين أذن الخزنة العادية والأذن غير العادية أن ميعاد استحقاق الأولى لا يتجاوز السنة ، بينما يتجاوز ميعاد استحقاق الثانية السنة ، بشرط ألا يتجاوز خمس سنوات ، وإلا أصبحت سندات دين مثبت معها كانت الاسم الذى يطلق عليها .

ومصير هذا النوع من الديون فى الغالب التثبيت عندما تتحسن ظروف سوق المال ، فتصدر الدولة عندئذ قرضا طويل الأجل بمبلغ القرض المراد تثبيته وتدعو حملة الأذن إلى الاكتتاب بأذونهم فى القرض الجديد . كما تدعو غيرهم إلى الاكتتاب النقدى ، وتسدد من الاكتتاب النقدى أذن من لا يرغب فى التثبيت .

من هذا يتضح أن أذن الخزنة غير العادية هى وسيلة للتمهيد لإصدار سندات قرض مثبت .

وقد استعملتها الدول أثناء الحربين العالميتين لتمويل الحرب ، واستعملتها مصر فأصدرت فى سنة ١٩٣٣ نوعين من الأذن .

(الأول) - أذن بمبلغ مليون جنيه لمدة خمس سنوات بسعر ٤ ٪ .

(الثانى) - أذن بمبلغ ٢ ½ مليون جنيه لمدة ١٠ سنوات وبسعر ٤ ٪ .

وذلك لتسوية الديون العقارية المستحقة للبنوك على الملاك الزراعيين . ويعتبر النوع الأول فقط أذونا غير عادية بخلاف النوع الثانى فيعتبر سندات دين مثبت .

المطلب الثاني الدين المثبت

٣٩٥- الدين المثبت (١) ويطلق عليه أيضا في بلاد القارة الأوروبية « الدين المسجل » يشمل جميع الديون التي لأجل طويل أو متوسط أو قصير .
ولهذه الديون نظامها الخاص في المالية العامة . وتدرج المبالغ اللازمة لدفع فوائدها ضمن المصروفات العادية للميزانية . والاسم الفرنسي (Dette consolidée) يرجع إلى ما جرت عليه العادة في إنجلترا من تخصيص اعتمادات معينة لخامسة الديون المختلفة ، ضمت في نوع واحد من الاعتمادات في عهد الملك جورج الثالث يطلق عليه اسم الاعتماد الدائم : (Consolidated Fund) يدرج في الميزانية ، ولكن لا يناقشه البرلمان كل سنة . أما تسميته بالدين المسجل (inscrite) فيرجع إلى أنه يكتب في السجل الأكبر للدين العام الذي انشئ في دول القارة الأوروبية بعد الثورة الفرنسية وحوئت بواسطته ديون الملك إلى ديون على الدولة .

٣٩٦- والدين المثبت إما أن يكون قابلا للتسديد (remboursable) . أو غير قابل له ويسمى هذا الأخير بالدين المستديم أو المؤبد : (perpetuelle) .
والأول تعقده الدولة مع التزامها برد المبلغ المقرض في مواعيد معينة . أما الثاني فتصديده دون أن تلتزم بالتسديده ، ولكنها تحتفظ لنفسها بالحق في التسديد عندما تريد . وتأخذ على عاتقها دفع الفوائد في ميعاد استحقاقها . وهذا النوع الأخير من القروض ، أى القروض غير القابلة للتسديد ، متاح للدولة دون الأفراد والهيئات الخاصة ، لأن الدولة دائمة بخلاف الأفراد والهيئات الخاصة ، وترجع نشأته إلى القرون الوسطى ، عندما كان القرض بفائدة محرما فلجأت الدولة إلى هذا النوع على اعتبار أنه ليس قرضا ، لأن

(١) الدين المثبت : Dette consolidée ou inscrite بالفرنسية ،
Funded debt بالإنجليزية .

الدولة لا تلتزم برد المبلغ الذى تأخذه ، ولكن على اعتبار أنه خدمة تؤدى للدولة وتكافئ الدولة عليها بدفع مبلغ بسيط ، هو فى الحقيقة فائدة الدين .

والدين المثبت القابل للتسديد معروف فى مصر . أما الدين المؤبد فلم تستعمله .

المبحث الثالث

القرض الداخلى والقرض الخارجى

٣٩٧ - القرض الداخلى (١) هو الذى تعقده الدولة داخل بلادها ، أما الخارجى (٢) فهو الذى تعقده فى الأسواق الخارجية .

ويتمجه التفكير إلى الاقتراض من الخارج عادة عندما يكون سعر الفائدة فى الخارج أقل من سعرها فى الداخل ، إذ تستفيد الدولة من الاقتراض من الخارج لأنها توفر الفرق بين سعر الفائدة فى الخارج وسعرها فى الداخل ، كما يستفيد الاقتصاد الوطنى لأن الدولة باقتراضها من الخارج لا تحرمه من رؤوس الأموال اللازمة له .

وتسلم الدولة التى تقترض من الخارج مبلغ القرض فى صورة سلع وخدمات ، وتبلغ الفوائد وأصل الدين ، عند حلول ميعاد دفعه ، فى شكل سلع وخدمات غالباً .

٣٩٨ - ولا تبقى سندات القرض الخارجى فى الدولة التى أصهلت فيها ، بل تنتقل من دولة إلى أخرى ، وتعود فى الغالب شيئاً فشيئاً إلى الدولة التى

(١) قرض داخلى : Dette intérieure بالفرنسية ، و Internal debt بالانجليزية .

(٢) قرض خارجى : Dette extétieure بالفرنسية ، و External debt بالانجليزية .

أصدرتها ، إذا كانت من الدول المتقدمة اقتصاديا ، لأن الادخار يزداد فيها وتكثر الأموال المعدة للاستثمار فينخفض سعر الفائدة ، وتبحث المدخرات عن وجوه الاستثمار التي تأتي بربح وافر ، وتنتج نمو سندات اقترض العام ، فترتفع أثمانها في الداخل مما يغري مالكيها في الخارج بارسالهم إلى الدولة لبيعها فيها .

والواقع أن القرض الخارجي قد يتحول إلى قرض داخلي إذا اشترى سندات الأفراد والهيئات في الدولة التي أصدرته . كذلك قد يتحول القرض الداخلي إلى قرض خارجي إذا اشترى سندات أصحاب رؤوس الأموال بخارج الدولة .

٣٩٩ - ويستلزم إصدار القرض في الخارج غالبا إعطاء ضمانات للمقرضين لسداد الفوائد وأصل الدين ، وتأمينهم ضد خطر انخفاض العملة ، بالنص على دفع الفوائد وأصل الدين بعملة قوية كالدولار أو بالذهب .

٤٠٠ - وتعقد القروض الخارجية عادة مع البنوك الأجنبية الخاصة وقد تعقد في بعض الأحوال الاستثنائية بين الحكومات كما حدث أثناء وبعد الحربين العالميتين بين الدول المتحالفة ، أو مع هيئات دولية كالبنك الدولي للإنشاء والتعمير الدولية (١) وهيئة التنمية الدولية (٢) .

(١) أنشئ البنك الدولي للإنشاء والتعمير في ٢٧ ديسمبر ١٩٤٥ ، لأقراض الدول الأعضاء والأقاليم التابعة لها سياسيا والمؤسسات الاقتصادية الخاصة الكائنة بها لتنفيذ مشروعات التعمير ، وإعانة النهضة الصناعية ، وتنمية الموارد الاقتصادية . كما أنه يضمن سداد القروض الخاصة المقوذة للأغراض السابقة . وتعين كل دولة من الدول الأعضاء في البنك محافظا ونائبا له . ويتكون من المحافظين مجلس تتركز فيه سلطات البنك ، ويجتمع مرة كل عام . وقد فوض المحافظون أغلب سلطاتهم إلى مديرين تنفيذيين . والبنك مدير عام يختاره المديرون التنفيذيون وتعاونة هيئة دولية من الموظفين ومركز البنك بمدينة واشنطن .

(٢) اقترح البنك الدولي للإنشاء والتعمير في أكتوبر سنة ١٩٥٩ إنشاء هذه الهيئة الدولية الجديدة ، وأنشئت في سبتمبر سنة ١٩٦٠ ويشرف على إدارتها رجال =

٤٠١ - وما يعيب القروض الخارجية أنها قد تجر وراءها وبخاصة بالنسبة للدول الصغيرة ذات المالية المعتلة نتائج سياسية قد تمس سيادتها أو تحد من استقلالها ، كالتدخل في شئونها ، أو ربط مصيرها الاقتصادي والسياسي بالدولة الدائنة ، أو فرض تحالف عسكري معها ، أو اشتراط إنفاق الأموال المقرضة في وجوه معينة تفيد الدولة المقرضة ، كتحصين طرق المواصلات والموانئ في الدول المنتجة للبترو ل مثلاً .

== البنك ورأس ماله بلون دولار ، وغرضها إعطاء الدول الأعضاء القروض التي تحتاج إليها بسعر فائدة أقل من البنك الدولي ، وبشروط أسهل من شروطه ، وتشارك الدول الصغيرة بنصيبها فيها بنسبة من علاجها المحلية ، وتعيد دفع القروض بالعمل المحلية أيضاً بهذا تتمكن هذه الدول الصغيرة من الحصول على العملات الصعبة لتقيام صناعاتها الكبيرة بفائدة بسيطة . وأهمية هذه المؤسسة إلغاء الالتزامات السياسية التي تصحب تقديم القروض إلى الدول الصغيرة التي تحتاج إليها ، وخاصة أن القروض تأتي دائماً من الدول الكبرى التي تعمل على التدخل في شئون الدول الصغرى .

وقد اشتركت الجمهورية العربية المتحدة في هذه المؤسسة وبلغ نصيبها في رأس ماله ٣٠٠.٣٠٠ دولار أمريكي (قرار بقانون رقم ٢٧١ لسنة ١٩٦٠) .

وفينبغي عدم الخلط بين هيئة التنمية الدولية هذه وبين هيئة دولية أخرى هي « المؤسسة المالية الدولية » التي انشئت في ٢٤ سنة ١٩٥٦ كفرع مرتبط بالبنك الدولي ثم أصبحت وكالة له متخصصة تابعة للأمم المتحدة في ٢٠ فبراير سنة ١٩٥٧ . ومع ارتباطها الوثيق بالبنك المذكور إلا أنها تعتبر هيئة مستقلة ، وأصولها منفصلة عن أموال البنك ، وتستثمرها في للشروعات الانتاجية الأهلية في الدول النامية الى عضويتها لاسيما التي لم تستكمل نموها الاقتصادي ، بالتعاون مع رؤوس الأموال الخاصة (وبنود ضمان من الحكومات) في الأحوال التي لا تتوفر فيها رؤوس أموال خاصة كافية وبشروط معتدلة وعضويتها مقصورة على الدول الأعضاء في البنك الدولي للثلاثاء والتنمية . ويتولى جميع السلطات فيها مجلس المحافظين ، ويتكون من محافظي البنك الدولي ونوابهم الذين يمثلون دولاً أعضاء في المؤسسة في الوقت ذاته . ويجلس المديرين ويتألف من المديرين التنفيذيين للبنك الذين يمثلون دولاً أعضاء في المؤسسة في نفس الوقت أيضاً . ويختار هذا المجلس مدير المؤسسة . ومقرها مدينة واشنطن ورأس ماله مائة مليون دولار .

الفصل الثاني

العمليات الخاصة بالدين العام

المبحث الأول

اصدار القروض العامة

§ ١ - ضرورة اذن البرلمان لاصدار القرض

٤٠٢ - يعتبر القرض في الدول الدستورية الحديثة من الاجراءات المالية التي تستلزم اذن البرلمان إما بنص في الدستور أو بحكم العرف الدستوري . وينص الدستور المؤقت للجمهورية العربية المتحدة لسنة ١٩٥٨ (م ٢٩ ، كما كان ينص دستور ١٩٥٦ في م ٩٦ منه على أنه « لا يجوز للحكومة عقد قرض أو الارتباط بمشروع يترتب عليه إنفاق مبالغ من خزانة الدولة في سنة أو سنوات مقبلة إلا بموافقة مجلس الأمة » كذلك كانت م ١/١٣٧ من دستور ١٩٢٣ تنص على أنه « لا يجوز عقد قرض عمومي ولا تعهد قد يترتب عليه انفاق مبالغ من الخزانة في سنة أو سنوات مقبلة إلا بموافقة البرلمان » .

ويصير الاذن البرلماني في شكل قانون ولكنه ليس قانونا من الناحية الموضوعية لأنه لا يحتوي على قواعد قانونية عامة آمرة .

٤٠٣ - ويبرر تدخل البرلمان في عملية القرض بما يأتي : -

أولا - أن المناقشة البرلمانية أفضل وسيلة تكشف العلانية للقرض ، ولأسباب

التي دعت إليه شروطه وما يوجه إليه من نقد . ومدى حاجة الدولة إلى النفقات المزمع الاقتراض لديها .

ثانياً - أن إذن البرلمان بالقرض يزيد في ثقة أصحاب الأموال في الائتمان العام ويساعد على نجاح القرض .

ثالثاً - أن حق البرلمان في اعتماد القروض نتيجة حتمية لحقه في تقرير الضرائب ، لأن سداد القوائد وأصل الدين يقتضى الاحتفاظ بالضرائب الموجودة أو تقرير ضرائب جديدة .

رابعاً - لأنه لو جاز للحكومة عقد قرض دون إذن البرلمان ، لأمكنها التهرب من رقابة البرلمان لها بعام التجائها للضريبة ، واعتمادها على القرض ولو إلى حين .

٤٠٤ - ويشترك كل من البرلمان والحكومة في عملية القرض ، ويختص البرلمان بتقرير شروط القرض الأساسية كبلغ القرض ، والمزايا التصوى التي تمنح للمقرضين (كالسعر الأقصى للفائدة ، والسعر الأقصى لجائزة السداد ، والاعفاءات المالية) ، وأجل القرض (مؤبد أو لأجل طويل أو متوسط أو قصير) . أما الحكومة فتحصن بالشروط الثانوية كتحديد سعر الفائدة وشروط وتاريخ ومكان الاصدار ... الخ .

ويلاحظ أن أذن الخزنة العادية التي تصدر لأجل قصير جداً لتغطية العجز التتدى الوقت للخزنة لا تحتاج إلى إذن البرلمان ، لأن المراد منها هو تغطية النفقات العامة انتظاراً لتحصيل الضرائب المتأخرة بجبايتها . أما إذا قصد بها إصدار قروض حقيقية فتححتاج إلى إذن من البرلمان ، ومن هذا القبيل الأذن التي تصدرها الحكومة في مصر حالياً لتمويل المشروعات الانتاجية إذ أنها تصدرها بمقتضى قانون هو القانون رقم ٢٤٢ لسنة ١٩٥٥ .

٤٠٥- وإذا أصدرت الحكومة قرضا دون إذن البرلمان فالقاعدة أنه يعتبر باطلا من الوجهة القانونية ، ولكن من مصلحة الدولة من الوجهة السياسية عدم التمسك بالبطلان ، وإلا أضرت بالثقة بها وبالاتيان العام . فلا تستطيع بعد ذلك عقد قرض . بل قد تهبط أسعار سندات ديونها الأخرى في الأسواق المالية ، خوفاً لإعلان بطلانها هي أيضاً في المستقبل . ولذلك يحسن أن يميز البرلمان القرض بصفة لاحقة ، ويطبق المسئولية الوزارية سياسياً أو جنائياً أو مدنياً طبقاً لما يقرره دستور كل دولة .

§ ٢ - القرض من الوجهة القانونية

٤٠٦- يعتبر القرض من الوجهة القانونية عقراً مع العقود والوراء تسرى عليه كافة القواعد والأحكام التي تسرى على تلك العقود . وتنشأ عنه حقوق والتزامات مالية بالنسبة إلى كل من الدولة والمقرضين . لا يجوز المساس بها . فنفقات خدمة الديون العامة نفقات إلزامية لا يملك البرلمان قانوناً أن يرفض الاعتمادات اللازمة لها ، ولا أن يعدل من بجانبه وحده الشروط المنصوص عليها في عقد القرض . وهذه الصفة الإلزامية لعقود القروض العامة تعترف بها جميع الدول الحديثة ، ففي إنجلترا والولايات المتحدة تقرر لنفقات خدمة الدين اعتمادات دائمة لا يناقشها البرلمان سنوياً ، كما أنها ضمان للاقبال على الاكتتاب في القرض لما تبته من الثقة في النفوس .

ولا يمكن التعلل بأن القرض صدر بقانون وأن ما يقرره قانون قد يحويه أو يعدله قانون آخر .

(أولاً) لأن القانون الذي يأذن بعقد القرض هو مجرد شرط لتمكين الحكومة من الاقتراض ، فهو أمر يخصها وحدها .

(ثانياً) لأن القرض عقد في جوهره ، يتم بتقابل الإيجاب من وزير الخزانة والقبول من المكتب في القرض .

(ثالثاً) لأن صلبور قانون يعدل شروط العقد الواردة في قانون سابق ، أو يقرر سقوط الالتزام المتولد عن العقد ، لا يمحو حق الدين المترتب في ذمة الدولة . وإن كان يعطل تنفيذه ، وتعطيل التنفيذ يرجع إلى أن المحاكم لا تستطيع إلا أن تطبق القانون المعدل لشروط العقد أو المسقط للالتزام .

٤٠٧ - على أن هناك من يرى أن القرض عمل من أعمال السيادة ، لأن الدولة تقصد منه تحقيق بعض الأغراض السياسية التي تسمح بالتجاوز عن شروط عقد القرض ، كالقيام بحرب .

كذلك هناك من يرى في القرض عملاً تشريعياً ينظمه قانون ، ويجوز أن يعدله أو يلغيه قانون آخر .

على أنه يلاحظ بالنسبة للقروض الإجبارية أنها تتم بإرادة الدولة وحدها ، وهذه الصفة تقر بها من الضرائب .

المبحث الثاني

شروط الاصدار

§ ١ - مبلغ القرض

٤٠٨ - يصدر القرض في الظروف العادية بمبلغ محدد كعشرين مليون من الجنيهات مثلاً ويقفل الاكتتاب فيه بمجرد تغطيته ، أو بانتهاء المدة المحددة للاكتتاب . وإذا زاد المبلغ المكتتب فيه عن المبلغ المحدد تخفف عن الاكتتابات بنسبة تغطية القرض . فإذا زاد الاكتتاب عن المبلغ المطلوب خمس

مرات مثلا ، أعطي كل مكتب سندات بمقدار خمس ما اكتسب به . وفي بعض الأحيان يجري التخفيض على الاكتابات الكبيرة ، أما الصغيرة فلا تخفض تشجيعا لصغار المكتبيين .

وقد لا تحدد الحكومة مبلغ القرض ، وإنما تحدد مدة معينة تقبل جميع الاكتابات التي تقدم في خلالها ، ويحدث ذلك إذا كانت الدولة في حاجة إلى أموال كثيرة ، أو إذا خشيت ألا يغطي مبلغ القرض كله إن هي حددته ، فيتأثر الائتمان العام والثقة بالدولة ، وفي مثل هذه الأحوال تقبل جميع الاكتابات مهما كان مقدارها إذا قدمت في المدة المعينة .

§ ٢ - سعر الفائدة

٤٠٩- تراعى الدولة في تحديد سعر الفائدة حالة السوق المالية ، ومركز ائتمان الدولة ، وضخامة المبلغ المطلوب ، ومدة القرض ، واحتمال تغيير سعر الفائدة ، والمزايا التي تمنحها للمقرضين . وتعين الدولة مواعيد دفع الفوائد ، وقد جرى العمل على أن تدفع الفوائد السنوية على قسطين ، كل ستة أشهر قسط ، حتى لا يضار صغار حملة السندات إذا طالبت مدة عن ذلك ، ولا يرهق القائمون بأمر القرض إذا قصرت .

§ ٣ - سعر الاصدار

٤١٠- إذا كانت قيمة السند الاسمية ١٠٠ جنيه وأصدرته الدولة بتلك القيمة قيل إن القرض أصدر بسعر التكافؤ^(١) ، أما إذا أصدرته بأقل من تلك القيمة ، كثمانين جنيها مثلا ، قيل إن القرض أصدر بأقل من سعر التكافؤ^(٢) ، أي أن المكتب يدفع ٨٠ جنيها عند الاكتاب ، وعند تسديد

(١) بسعر التكافؤ : Au-pair

(٢) بأقل من سعر التكافؤ : Au-dessous du pair

الدين يقسم مبلغ ١٠٠ جنيه ، ويطلق على الفرق ، وهو ٢٠ جنيه ، مكافأة تسديد أو جائزة سداد ، والقرض منها لغراء الجمهور ليقبل على الاكتاب في القرض .

وإذا أصدر قرض بأقل من سعر التكافؤ ، فإن سعر فائدته يكون عادة أقل من السعر الجارى للفائدة في السوق ، وهذه الطريقة ضارة بالدولة ، لأنها تجعلها مدينة بأكثر مما تسلمته فعلا ، ولكن المكتتبين يستفيدون منها .

ويفضل الاصدار بسعر التكافؤ إذا كانت الأموال متوفرة في السوق ، بحيث يمكن تغطية القرض بسهولة حتى ولو كان كبيرا ، أما في الأحوال التي يخشى فيها قلة الاقبال على الاكتاب فيمكن إصدار القرض بأقل من سعر التكافؤ لغراء الجمهور بالاقبال على الاكتاب فيه ، وقد استعملت مصر كثيرا طريقة الاصدار بأقل من سعر التكافؤ في أواخر النصف الثاني من القرن الماضي .

§ ٤ - شكل السندات

١١٤ - سندات الدين العام إما أن تكون كلها من فئة واحدة ، كان تكون القيمة الاسمية لكل سند مائة جنيه ، وإما أن تتعدد فئاتها ، بأن تكون بعضها قيمته الاسمية عشرة جنيهات ، وبعضها قيمته مائة جنيه ، والبعض قيمته خمسمائة جنيه مثلا ، والأفضل ألا تكون فئات السندات عالية جدا ، وإلا عاق ذلك تداولها في أسواق الأوراق المالية ، ولا صغيرة جدا وإلا حلت محل النقود في التداول .

ويتصل بكل سند عدد من الكوبونات ، فإذا كانت مدة الدين خمس سنوات مثلا ، وكانت الفوائد تدفع كل ستة شهور ، كان عدد الكوبانوت الملحقة بالسند عشرة ، يحمل كل منها تاريخ استحقاقه ، وعند حلول كل

تاريخ استحقاق يفصل الكوبون الخاص به ويقدم اقترض قيمته من الخزنة العامة ، أو خزنة البنك الذى تعينه الحكومة لدفع الفوائد ، وهو غالبا البنك المركزى .

٤١٢ - وسندات القرض إما أن تكون إسمية أو لحاملها أو مختلطة ،

فالسندات الاسمية هى التى بدون اسم مالكيها على السند ، وفى سجل خاص بالدين العام ، وتسلم له شهادة بالبيانات المدونة به ، ولا تنتقل ملكيتها إلا بعد إثبات ذلك فى سجل الدين العام ولا تلغ قيمة كوبوناتاها إلا بعد توقيع مالكيها على ظهرها بالتسليم ، وفائدة هذا النوع من السندات أنها تكون بآمن من السرقة والضياع والتلف ، أما السندات لحاملها فلا يقيد فيها اسم مالكيها ، وتنتقل ملكيتها هى وكوبوناتاها بالتسليم باليد ، والسندات القابلة للتداول يكون السند فيها اسميا ، أما كوبوناتاها فلحاملها .

§ ٥ - المزايا المالية والضمانات

قد تقرر الدولة مزايا مالية للمكتتبين ، لترغبهم فى الاكتتاب مثل : جوائز السداد ، وجوائز النصيب ، والاعفاء من الضرائب ، وعدم قابلية الحجز على السندات كما قد تؤمنهم ضد خطر انخفاض قيمة النقود .

٤١٣ - أما هراؤ السداد (١) فقد سبق الكلام عليها ، ويلاحظ أنه

ليس من الضرورى لكى تكون هناك جائزة سداد أن يصدر القرض بأقل من سعر التكافؤ فقد تقرر الدولة جائزة سداد وتصدر القرض بسعر التكافؤ ومثال ذلك أن يصدر السند الذى قيمته الاسمية ١٠٠ جنيه وتعهده الدولة بأن تدفع لحامله عند حلول أجل السداد ١١٠ جنبا فتكون العشرة جنيهات جائزة سداد

(١) جائزة سداد : Prime de remboursement.

٤١٤- أما جوائز النسيب (١) فهي جوائز تعطى لبعض أصحاب السندات بطريق القرعة ، مثال ذلك أن يختار عند التسديد سند من السندات بطريق القرعة ويعطى ١٠٠٠٠ جنيه بدلا من القيمة الاسمية وهي ١٠٠ جنيه مثلا . أو يختار عدد من السندات بطريق القرعة ، وتعطى جوائز بسيطة متفاوتة إلى جانب الفوائد التي تعطى لجميع السندات ، وقد تكون السندات بدون فوائد ، ولكن يختار بعضها كل سنة بطريق القرعة ويعطى جوائز .

والسندات ذات النسيب لا تستعملها الدول ذات الائتمان القوي ، وأكثر ما تستعملها البلديات ، وسعر فوائدها يكون عادة منخفضا .

الاعفاء من الضرائب :

٤١٥ - تعفى معظم الدول سندات قروضها إما من ضريبة معينة كضريبة القيم المنقولة ، أو من جميع الضرائب الحاضرة والمستقبلية ، ويعتبر هذا الاعفاء مخالفا لمبدأ العدالة التكاليفية والمساواة بين الممولين ، وبخاصة فيما يتعلق بالضريبة العامة على الأيراد لكونها تصاعدية ، إذ يعفى الأكثر غنى من مبلغ أكبر نسبيا مما يعفى منه الأقل غنى ، لأن إيراد الأول ينخفض في شرائحه العليا لسعر أعلى مما ينخفض له لإيراد الثاني .

ولكنه يؤدي إلى تسهيل الاكتتاب في القرض ، والحصول على شروط حسنة ، وهو لا يقرر إلا بنص خاص لكل قرض .

وإذا كان الاعفاء مقررًا بعقد القرض فلا يجوز للدولة إلغاؤه من جانبها . وإلا اعتبر ذلك اختلالا بالعقود . أما إذا كان مقررًا بتشريع خاص ، دون نص بعقد القرض ، فيجوز للدولة إلغاؤه بقانون آخر لاحق ، غير أن هذا

(١) جائزة نصيب : Lot

الاجراء يضر بالائتمان العام ، وإذا كان الاعفاء قاصرا على الضرائب المقررة وقت إصدار القرض ، فإنه يجوز للدولة فرض ضريبة عليه في المستقبل ، بشرط أن تكون عامة وليست خاصة بسندات الدين العام وحدها .

وجميع القروض العامة التي أصدرتها مصر لغاية الآن (ما عدا قروض مجلس بلدى الاسكندرية) أعفيت من الضرائب كلها إلا ضريبة التركات . غير أن القرض الوطنى الذى صدر سنة ١٩٤٣ أعفى من ضرائب التركات أيضا ، على أن ما بقى منه قد حول بالقانون رقم ١٤٩ لسنة ١٩٦١ إلى قرض انتاج معنى من جميع الضرائب عدا ضرائب التركات ، بذلك أصبحت جميع القروض العامة بمصر تخضع لضرائب التركات .

قبول السندات فى تميرير بعض الضرائب :

٤١٦ - تقرر بعض التشريعات قبول سندات القروض العامة فى تسديد بعض الضرائب ، أو فى تسديد ثمن بعض ما يشتري من الدولة ، وذلك بدلا من النقود . ومن هذا القبيل ما قرره المشرع المصرى من قبسول سندات الحكومة ، والسندات التى تضمونها الحكومة ، فى تسديد رسم الأيلولة على التركات والضريبة على التركات (١) . ومن قبول سندات الاصلاح الزراعى ، بمن استحقها من الحكومة لأول مرة أو من ورثته ، فى أداء الضرائب على الأطيان التى لم يسبق ربط ضرائب عليها قبل العمل بقانون الاصلاح الزراعى ، وفى أداء ضريبة التركات ، والضريبة الاضافية على الأطيان المفروضة بموجب قانون الاصلاح الزراعى ، وفى أداء ثمن الأراضى البور التى تشتري من الحكومة (٢) .

(١) القانون رقم ١٤٢ لسنة ١٩٤٤ يفرض رسم أيلولة على التركات م ١/٤٠
(معدل بالقانون رقم ٤١٧ لسنة ١٩٥٣ (والمرسوم بقانون رقم ١٥٩ لسنة ١٩٥٢
(٢) المرسوم بقانون رقم ١٧٨ لسنة ١٩٥٢ م١ معدلة بالقرار بقانون رقم ١٦٨ لسنة ١٩٥٨ .

حرم قابلية السندات للحجز والمعارضة :

٤١٧ — قد تقرر الدولة أيضا — لأغراء أصحاب رؤوس الأموال بالاكتمال في سندات قروضها — عدم قابلية هذه السندات للحجز والمعارضة ، وهذا لا يستطيع دائن صاحب السند الحجز على السند لاستيفاء حقه من قيمته ، ومن التشريعات التي تقرر هذه الحصانة القانونية التشريع الفرنسي منذ سنة ١٧٩٨ ، والتشريع الإيطالي .

ويفرقون في فرنسا في العمل بين السندات لحاملها والسندات الاسمية . فالحكام العادية — وهي المختصة بالنظر في منازعات السندات لحاملها — لا تجيز الحجز على الفوائد ، بينما تجيز توقيع الحجز التنفيذي على السند نفسه (أصل الدين) أو الحجز عليه تحت يد الغير الحائز ، وهو عادة مصرف من المصارف ، ويبيعه .

أما السندات الاسمية ، فلكون ملكيتها لا تنتقل إلا بتدخل الإدارة المالية ، باثبات النقل في سجل الدين العام ، فإن وزير المالية — وبعضه في ذلك القضاء الإداري — لا يوافق على توقيع الحجز عليها ، ولا يستطيع الدائن بيعها .

غير أن هذا التفسير يجعل الحصانة القانونية للسندات مقررّة لصالح الدولة ، لا لصالح حملة السندات ، وقد دعا إليها تهرب المدينين من دائتهم .

تأمين المترضين ضد خطر انخفاض قيمة النقود :

٤١٨ — إن أكثر ما يتعرض له حملة السندات في العصر الحاضر ، هو خطر التضخم وانخفاض قيمة النقود ، إذ يؤدي إلى انخفاض القيمة الحقيقية للفوائد ولأصل الدين ، ولتشجيع الأفراد على الاكتتاب في القرض ، تستطيع الدولة تأمينهم ضد هذا الخطر ، بربط قيمة القرض بالنقود ، وإنما بقيمة

أخرى أكثر ثباتا كقيمة الذهب ، كما فعلت فرنسا بالنسبة إلى قرض بيناي (Pinay) سنة ١٩٥٢ ، أو بريطانيا بعملة أجنبية أكثر ثباتا كالل دولار الأمريكي ، كما فعلت فرنسا أيضا بالنسبة إلى قرض كايبو (Caillaux) سنة ١٩٢٥ إذ ربطته بالجنيه الاسترليني . وقرض فانسان أوربول (Vincent-Auriol) سنة ١٩٣٧ . إذ ربطته بكل من الجنيه الاسترليني والدولار الأمريكي .

وتستطيع الدولة أن تربط قيمة القرض بالأرقام القياسية لأثمان بعض السلع ، وهي الطريقة التي استعملتها في فرنسا بعض المشروعات المؤتممة بالنسبة إلى قروضها والمعروفة باسم : (Système de l'indexation) .

توجيه المخرجات نحو القروض العامة :

٤١٩ - ومن جهة أخرى تعمل بعض الدول على توجيه المخرجات نحو القروض العامة ، كأن تفرض حدا أعلى لما تستطيع الشركات والهيئات الخاصة إصداره من سندات ، مما يقلل من منافستها للسندات العامة ، ومن هذا القبيل ما فعلته فرنسا إذ أصدرت في سنة ١٩٥١ قانونا منعت به طرح أسهم أو سندات للاكتتاب تزيد قيمتها على خمسين مليونا من الفرنكات إلا باذن من الحكومة ، وما فعلته ألمانيا فيما بين سنتي ١٩٣٣ و ١٩٣٩ من تحديد إصدار أسهم الشركات الخاصة وتحديد تمويلها الذاتي .

كذلك تلزم بعض الدول المؤسسات التابعة لها كصنلوق توفير البريد ، وصناديق التأمين والمعاشات بتوظيف جانب من أموالها في القروض العامة .

المبحث الثالث

طرق الاصدار

أهم طرق الاصدار أربعة : الاكتتاب العام ، الاكتتاب المصرفي ، الاكتتاب بالترابيزة ، والاصدار في البورصة .

§ ١ - الاكتتاب العام

٤٢٠ - يتلخص الاكتتاب العام في أن تعلن الدولة عن القرض ، وتبين شروطه ، والمصالح والبنوك التي تقدم إليها الاكتتابات ، وتدعو الجمهور للاكتتاب فيه ، وتحدد له مدة معينة ، ويتقدم من يريد بطلب اكتتاب يعين فيه عدد السندات التي يرغب في شرائها ، وقد تشترط الحكومة دفع كل القيمة المكتتب فيها أو نسبة مئوية منها مثل ٢٠ ٪ ، وبعد اقفال الاكتتاب تمضي المبالغ المكتتب فيها ، وإذا غطى القرض أكثر من مرة خصص لكل مكتتب نسبة معينة ، كما سبق. ثم يدفع المكتتبون الفرق بين ما سبق دفعه وما خصص لهم ، أو يسردون المبلغ الزائد ، ويتسلمون سنداتهم . وخطر طريقة الاكتتاب العام أن القرض قد لا يغطي كله فيتأثر بذلك ائتمان الدولة ، ولذا لا تلجأ إليها الدولة إلا إذا وثقت من تغطية القرض ، أو تطرح القرض للاكتتاب العام على عدة دفعات .

§ ٢ - الاكتتاب المصرفي

٤٢١ - يتلخص الاكتتاب المصرفي في أن تتنازل الدولة لبنك أو مجموعة من البنوك أو البيوت المالية عن كل سندات القرض مقابل مبلغ معين ، وتترك للبنوك الحرية في إعادة بيع السندات للجمهور مباشرة ، أو في سوق الأوراق المالية ، بالسعر الذي تريده البنوك . وتتميز هذه الطريقة بأن الدولة تحصل بسرعة على كل المبلغ الذي تريد اقراضه ، ولكنها تتنازل عن القرض بسعر منخفض حتى تتمكن البنوك من الربح ، وتستعمل هذه الطريقة إذا خشيت الدولة عدم تغطية القرض إذا استخدمت طريقة الاكتتاب العام ، واستعملها نادر في الوقت الحاضر ، وهي تشبه طريقة الالتزام التي كانت مستعملة فيما مضى في جباية الضرائب (١) .

(١) راجع الفقرة ٣٠٩ ص ٢٨٩ فيما سبق .

§ ٣ - الاكتتاب بالمزايدة

٤٢٢ - تتلخص هذه الطريقة في أن تعرض الحكومة للمزايدة سندات القرض على الجمهور أو على البنوك والبيوت المالية أو عليهم جميعا . بعد أن يحدد سعرا أدنى للقرض . مثال ذلك أن يحدد سعرا أدنى ٩٥ جنيها للسند الذي قيمته الاسمية ١٠٠ ج . ويتقدم من يريد الشراء بالقدر الذي يرغب في شرائه ، وبالسعر الذي يريد الشراء به على ألا يقل عن ٩٥ جنيها . فإذا غطى القرض أكثر من مرة بدأت بتخصيص السندات لمن أعطى أعلى سعر ، ثم لمن يليه ، وهكذا حتى تم تغطية القرض .

وقد تأخذ هذه الطريقة شكل مناقصة في سعر الفائدة ، مثال ذلك أن تعرض الحكومة القرض وتحدد سعرا أعلى للفائدة مثل ٣٪ ، ويتقدم من يريد الشراء بالقدر الذي يرغب في شرائه . ويعرض سعرا للفائدة أقل من ٣٪ وليكن ٢ ١/٢٪ . وهكذا . وتبدأ الحكومة باجابة طلب المتقدم بأقل سعر ثم الذي يليه ، حتى تحصل على المبلغ الذي تريد اقتراضه ، وأكثر ١٠ . تستعمل طريقة المناقصة في سعر الفائدة في اصدار أذون الخزانة .

§ ٤ - الاصدار في البورصة

٤٢٣ - في هذه الطريقة تعرض الحكومة سندات القرض للبيع في سوق الأوراق المالية ، وتبيعها على دفعات صغيرة ، بالسعر الذي تحدده السوق ، ولا تستعمل هذه الطريقة إلا إذا كان مبلغ القرض بسيطا ، لأن عرض كمية كبيرة من السندات للبيع دفعة واحدة يهبط بأثمانها وأثمان غيرها من الأوراق المسالمة .

٤٢٤ - ويلاحظ أن الحكومة قد تستعمل طريقى الاكتتاب العام والاكتتاب المصرفى معا ، فتنازل عن جزء من القرض لمجموعة من البنوك ، وتحفظ بالباقى لاكتتاب الجمهور ، وهذا تضمن الدولة تغطية جزء من القرض ، ويكون الخطر الذى تتعرض له أقل مما فى حالة اصدار القرض كله بواسطة الاكتتاب العام ، وفى الغالب تقوم نفس البنوك بتوزيع الجزء المخصص لاكتتاب الجمهور أيضا ، لأنها أقلب من الدولة على الدعاية للقرض ، وعلى إغراء الجمهور بالاكتتاب فيه وتأخذ البنوك عمولة صغيرة نظير ذلك .

الفصل الثالث

انقضاء الديون العامة

٤٢٥ — تنقضى الديون العامة باحدى الطرق الآتية : الوفاء ، التثبيت ، التبديل ، والاستهلاك .

ويكون التخلص من الدين نهائيا فى حالتى الوفاء والاستهلاك . أما فى حالتى التثبيت والتبديل فإن الدولة تتخلص من دين عن طريق إصدار دين آخر . كذلك قد تتوقف الدولة أو تمتنع عن دفع فوائدها أو أصله ، وستتكلم فيما يلى باختصار على كل طريقة من الطرق المذكورة .

المبحث الأول

الوفاء

٤٢٦ — الوفاء (١) هو الوسيلة الطبيعية لانقضاء الدين وهو عبارة عن تسديده دفعة واحدة .

ويفرق الكتاب من حيث الوفاء بين القرض المستديم أو المؤبد ، والقرض لأجل .

القرض المؤبد

٤٢٧ — فالقرض المستديم أو المؤبد لا تعاد الدولة ميعاد الانقضائه ،

(١) الوفاء Repayment or بالفرنسية ، Redemption بالانجليزية .

غير أنها تستطيع الوفاء به متى أرادت ، ولا خلاف بين الفقهاء على ذلك ، لأن شرط عدم انقضاء الدين المؤبد هو لصالح الدولة وليس لصالح الدائنين ، فلها أن تتنازل عنه متى وجدت ذلك في مصلحتها ، على أن التخلص من الدين المؤبد يكون عملاً بطريق الاستهلاك لا بطريق الوفاء نظراً لضخامتها .

الفرض المؤبد:

٤٢٨ - أما القرض لأجل فالأصل فيه أن يسدد في ميعاد استحقاقه طبقاً للأوضاع المقررة في عقد القرض ، غير أن الفقهاء في فرنسا يختلفون على ما إذا كان يجوز للدولة أن تؤجل به قبل حلول ميعاده ، فالبعض لا يجيزه ، وهم يطبقون في ذلك أحكام القانون المدني (م ١١٨٧) .

لأن الأجل في هذا النوع من القروض مشروط لمصلحة المدين ومصلحة الدائن معا . وقد يضار الدائن إذا سدد الدين قبل الميعاد ، لأنه قد يكون رتب معاشه على أساس الحصول على دخل معين من فائدة سدادته لمدة معينة ، ويرون أنه إذا أرادت الدولة الاحتفاظ لنفسها بحق الوفاء قبل الميعاد ، أو بتغيير طريقته فيجب أن تنص على ذلك في شروط القرض ذاته .

ويرى البعض الآخر عكس ذلك ، وأن للدولة حق الوفاء بالقرض قبل حلول ميعاده . ومن هذا البعض من يعتمد في ذلك على قواعد القانون المدني ذاتها ، بعد تفسيرها تفسيراً ملائماً لصالح الدولة ، ومنهم من يرى أن القرض العام وإن كان ينشئ علاقة قانونية بين الدولة ودائنها ، غير أنه عملية إيمان تقوم بها سلطة عامة لضمان سير الأداة الحكومية ، ولذا فهو يخضع في تنفيذه لمقتضيات المصلحة العامة ، فللدولة أن تؤجل به قبل ميعاده ، دون حاجة إلى النص على ذلك في شروط القرض .

٤٢٩ - أما في مصر فليس ثمة ما يمنع الدولة من الوفاء بالقرض العام

قبل حلول أجله ، حتى لو طبقنا عليه قواعد القانون المدني ، إذ تنص المادة ٥٤٤ من القانون المدني المصرى على أنه : « إذا اتفق على الفوائد ، كان للمدين إذا انقضت ستة أشهر على القرض أن يعلن رغبته فى إلغاء العقد ورد ما اقترضه ، على أن يتم الرد فى أجل لا يتجاوز ستة أشهر من تاريخ هذا الاعلان ، وفى هذه الحالة يلزم المدين بأداء الفوائد المستحقة عن ستة الأشهر التالية للاعلان ، ولا يجوز بوجه من الوجوه إلزامه بأن يؤدى فائدة أو مقابلا من أى نوع بسبب تعجيل الوفاء ، ولا يجوز الاتفاق على إسقاط حق المقرض فى الرد أو إلحاده منه » (١) .

٣٠٤ - وتنص الدولة فى عقد القرض لأجل على طريقة الوفاء به .
وتعين ميعادا لذلك ، وإذا كان الدين صغيرا فإن الدولة تسدده من إيرادات الميزانية التى يستحق الدين أثناءها ، أما إذا كان مقداره كبيرا فإن الدولة تبدأ قبل ميعاد التسديد بعدة سنوات ، بتخصيص مبلغ فى الميزانية لهذا الغرض .
وعيب هذه الطريقة أنه قد يحدث أثناء المدة التى تجمع فيها المبالغ اللازمة لتسديد الدين ، وهى طويلة عادة قد تصل إلى عشر أو خمس عشرة أو عشرين سنة ، أن تجد الدولة نفسها فى حاجة إلى الأموال تجعلها تستعمل المبلغ الذى جمعته فى أغراض أخرى غير تسديد الدين ، حتى إذا ما حل ميعاد التسديد لم تجد ما تسدد به ، ولتلافى ذلك تنص عادة على الوفاء بالدين تدريجيا على دفعات ينتهى آخرها بانتهاء أجل القرض ، ولكن هذا هو ما يعرف بالاستهلاك وستكلم عنه فيما بعد .

(١) كانت المسألة قبل العمل بالقانون الدنى الحالى (أى قبل ١٠ أكتوبر سنة ١٩٤٩) محل لثلل الخلاف للوجود فى فرنسا ، إذ لم يكن فى القانون الدنى المصرى القديم نص مماثل لنص المادة ٤٤٤ المشار إليها .

المبحث الثاني

تثبيت الديون

٤٣١ - التثبيت (١) هو تحويل دين سائر حل أجله إلى دين متوسط الأجل أو طويلة أو موبد ، ويتلخص في أن تصدر الدولة عند حلول أجل القرض السائر ، قرضا جديدا متوسط الأجل أو طويلة أو موبدا بنفس مبلغ القرض السائر ليحل محله . وهي إما أن تجبر الدائنين على قبول القرض الجديد بدلا من القرض القديم ويكون التثبيت عنائذ إجباريا كما حدث في إيطاليا سنة ١٩٢٦ ولما أن ترك لهم الخيار في الاكتتاب في القرض الجديد بسندات القرض السائر المراد تثبيته ، أو ترد لهم قيمة سنداتهم ، فيكون التثبيت اختياريا وفي حالة التثبيت الاختياري تقبل الدولة أيضا الاكتتاب بمبالغ نقدية ممن يريد الاكتتاب في القرض الجديد . وتستعمل هذه المبالغ في تسديد قيمة سندات من لا يريد التثبيت من حملة أذونات القرض السائر .

والتثبيت الإجباري ، وهو الذي يفرض على الدائنين كما سبق القول ، فيه إخلال بشروط العقد ويعد توقفا جزئيا عن الدفع (٢) ولذا لا يجب أن تلجأ إليه ، أما التثبيت الاختياري فمجاز .

وتعتبر عملية التثبيت ناجحة إذا اختار الدائنون التثبيت لا التسديد ، ويجب لذلك ألا يقل سعر الفائدة للقرض الجديد عن سعر الفائدة في السوق على القروض التي من نوعه ، وإلا فضل حملة السندات استرداد قيمتها وأخفقت عملية التثبيت .

(١) التثبيت : Consolidation بالفرنسية والانجليزية .

(٢) راجع الفرة ٤٠٤ ص ٤٠٦ فيما يلي :

المبحث الثالث

تبديل الديون

٤٣٢ - تبديل الدين أو تحويله (١) هو أن يستبدل به دين آخر يقل عنه في سعر الفائدة ، مثال ذلك أن تستبدل الدولة بدين سعر فائدته ٤٪ دينا آخر سعر فائدته ٣ ١/٢٪ ، وهذه العملية يمكن تحليلها إلى عملية تجديد الدين (Novation) المنصوص عليها في القانون المدني (م ٣٥٢ وما بعدها) والغرض من التبديل هو تخفيف عبء الدين عن طريق تخفيض سعر الفائدة ، ولذا فمن واجب الدولة السعى إليه ما أمكن ذلك . ولا يسرى التبديل إلا على الديون المثبته سواء أكانت مؤبدة أم طويلة الأجل أم متوسطة . أما الدين السائر فإن ما يسرى عليه هو التثبيت وليس التبديل .

المطلب الأول

أنواع التبديل

التبديل إما أن يكون إجباريا أو مستترا أو اختياريا .

التبديل الإجباري :

٤٣٣ - يكون التبديل إجباريا إذا خفضت الدولة سعر الفائدة بغير موافقة الدائنين ، وذلك بما لها من حق السيادة ، وهو إجراء خطير وضار لأنه ينطوي على انتهاك لحرمة العقد من جانب الدولة ، ويعتبر توقفا جزئيا عن الدفع . وينبغي أن تتجنبه الدولة إلا إذا اضطرها إليه سوء حالتها المالية ، وقد استعملت بعض الدول التبديل الإجباري أثناء القرن التاسع عشر كتركيا ومصر والبرتغال وبعض دول أمريكا اللاتينية .

(١) التبديل أو التحويل : conversion بالفرنسية والانجليزية .

التبديل المستتر :

٤٣٤ - أما التبديل المستتر أو المقنع فيكون عندما تخفض الدولة فائدة القرض بطريقة غير ظاهرة ، كما لو فرضت ضريبة خاصة على فوائد دين معين من ديونها ، أو خفضت قيمة عملتها ، لأن انخفاض قيمة النقود يؤدي إلى انخفاض القيمة الحقيقية للفوائد وإن بقيت قيمتها النقدية على حالها ، وانخفاض القيمة الحقيقية للفوائد يعتبر كأنه اقتطاع جزء منها ، فكأن الدولة بتخفيضها قيمة نقودها تستبدل بديونها ديونا أخرى أقل منها من حيث القيمة الحقيقية ومن حيث سعر الفائدة الحقيقي .

التبديل الاختياري :

٤٣٥ - في هذا النوع من التبديل تخفض الدولة فائدة القرض بموافقة الدائنين ، وذلك بأن تخبر حملة السندات بين أمرين : إما تخفيض سعر الفائدة أو تسديد الدين بقيمته الاسمية ، ويتم تبديل الدين إذا اختار الدائنون الأمر الأول .

ولما كانت عملية التبديل قد تؤدي إلى تسديد قيمة بعض السندات ، فإنه لكي يمكن التبديل ، يجب أن يكون تسديد الدين مستطاعا في الوقت الذي يعرض فيه التبديل . وكما سبق القول : إذا كان الدين مؤبدا فلا صعوبة ، لأنه ليس هناك ما يمنع الدولة من تسديده في أى وقت تشاء ، لأن عدم قابلية التسديد مشروط لصالح الدولة وليس لصالح الدائنين ، فلها أن تتنازل عنه وتسدد الدين . أما إذا كان الدين لأجل فقد رأينا أن البعض لا يوافق على تسديده ، وبالتالي لا يوافق على التبديل ، إلا إذا كانت الدولة قد احتفظت لنفسها حين إصداره بحق الوفاء به أو استهلاك سندات أو تبديله قبل حلول أجله ، لأن الدائن في جميع هذه الحالات يتحمل مختارا مخاطرة تسديد القرض

قبل حلول . أجله ، وليس له أن يرفض التبديل ما دام ينطوى على تخييره بين رد قيمة سندات الاسمية ، وبين قبول سندات الدين الجديده المنخفض الفائدة . كما رأينا أن البعض الآخر يوافق على تسديد الدين وبالتالي على تبديله ، حتى ولو لم تحتفظ الدولة لنفسها بهذا الحق (١) .

المطلب الثاني

الشروط اللازمة لنجاح عملية التبديل

لكي تنجح عملية التبديل يجب أن يختار حملة السندات التبديل لا التسديد ، ولكي يختاروا التبديل ينبغي أن يكون التبديل أفضل لهم من التسديد ، ولهذا يجب أن يغير حملة السندات في وقت وفي ظروف تحم عليهم تفضيل التبديل ، لأنه يكون في صالحهم .

٤٣٦ - ويفضل حملة السندات التبديل إذا كان سعر السندات في سوق الأوراق المالية أعلى من سعر التكافؤ . بشرط ألا يكون ارتفاع السعر عارضا مؤقتا ، بل دائما ، لأنه لو فرض وكان سعر السند (الذي قيمته الاسمية ١٠٠ جنيه) ٩٥ جنيها فقط في سوق الأوراق المالية وعرضت الدولة تبديل القرض أو تسديد الدين لفصل جميع حملة السندات التسديد ، لأنهم يرجحون من ورائه خمسة جنيهات في كل سند فلا ينجح التبديل . ويرتفع سعر سندات القرض في سوق الأوراق المالية عن سعر التكافؤ إذا كان سعر الفائدة في السوق أقل من سعر الفائدة الاسمي على سندات القرض المراد تبديله . فإذا فرض أن سعر فائدة القرض المعروض تبديله هو ٥٪ وأن سعر الفائدة في السوق على القروض الماثلة للقرض المراد تبديله هو ٤ ½ ٪ ، فإن الدولة إذا عرضت أن تستبدل بالدين دينا آخر سعره ٤ ¼ ٪ فلا يجد حامل السند مصلحة في استرداد

(١) راجع ما سبق قوله بالفقرات ٤٢٧ إلى ٤٢٩ إلى ص ٣٨٩ و ٣٩١ .

قيمتها الاسمية ، لأنه لو استرد ١٠٠ جنيه لما استطاع توظيفها بأكثر من $\frac{1}{4}\%$ وهو السعر الجارى للفائدة ، ولذا فانه يفضل التبديل وتنجح العملية .

٤٣٧ - ولكى ينجح التبديل لابد أيضا من اختيار الوقت المناسب لاجرائه ، وما يساعد على نجاحه اجراؤه فى الأوقات التى يسود فيها الهدوء الميامى فى الخارج والداخل ، لأن اصحاب رؤوس الأموال يفضلون الاحتفاظ بأموالهم سائلة بدلا من توظيفها فى استثمارات طويلة الأجل ، إذا توقعوا قيام حرب أو اضطرابات ، فاذا عرضت عملية التبديل فضلوا التسديد على التبديل .

كذلك لا ينتظر نجاح عملية التبديل إذا أجريت فى أوقات الأزمات الاقتصادية ، لأن جميع الأوراق المالية ، بما فيها السندات موضوع التبديل ، تنخفض قيمتها فى تلك الأوقات ، ولأن المالكين يفضلون الاحتفاظ برؤوس أموالهم سائلة فى أوقات الأزمات .

٤٣٨ - ويجب على الدولة أن تتخير لعملية التبديل وقتا تكثر فيه النقود ويقل فيه سعر الفائدة ، لأن الدولة بعرضها تسديد الدين أو تبديله تتعرض لخطر تسديد جزء كبير من الدين . وإذا نظمت عملية التبديل تنظيما دقيقا قلت طلبات التسديد . غير أن هناك دائما من يطلبون التسديد ، ولما كانت الدولة ليس لديها أموال حاضرة ، فيجب أن تتفق مع البنوك الرئيسية على أن تضع تحت تصرفها طوال المدة التى تستمر فيها عملية التبديل المبالغ اللازمة لمقابلة طلبات التسديد .

٤٣٩ - والمدة التى تحدد لعملية التبديل تكون عادة قصيرة تراوح بين عشرة أيام وثلاثين يوما ، وفى أثناءها يستطيع حملة السندات طلب تسديد قيمتها ، فاذا انتهت المدة اعتبر التبديل مقبولا من كل من لم يطلب التسديد .

ولكى تنجح عملية التبديل يجب أن تظل الشروط الضرورية للتبديل قائمة

طوال تلك المدة ، وعلى الأخص ألا ينخفض سعر القرض عن سعر التكافؤ ،
إذ لو انخفض لتمرضت عملية التبديل للاخفاق . والغرض الثانى من تدخل
البنوك فى العملية هو منع انخفاض سعر السندات المعروض تبديلها عن سعر
التكافؤ أثناء المدة المحددة للاختيار ، وذلك بأن تشتري البنوك كل السندات
التي تعرض للبيع حتى لا ينخفض سعرها عن سعر التكافؤ . ولذا يجب أن يكون
لدى البنوك أموال سائلة كافية ، وهذا سبب آخر لاشتراط التبديل فى الأوقات
التي تكثر فيها الأموال السائلة .

وتتقاضى البنوك ، نظير مساعدتها للدولة فى انجاح عملية التبديل عمولة
بسيطة على المبالغ التي تسلم للدولة للتسديد ، والتي تستعمل فى شراء السندات
لحماية سوقها .

المطلب الثالث

أشكال التبديل

يأخذ التبديل عدة أشكال أهمها : التبديل على التكافؤ ، والتبديل مع دفع
فرق ، والتبديل دون التكافؤ .

التبديل على التلاؤف :

٤٤٠ - التبديل على التكافؤ أكثر أشكال التبديل شيوعا ،
وفيه تخسّر الدولة حملة السندات بين تسديد قيمتها الاسمية أو تسلم
سندات من الدين الجديد بنفس القيمة الاسمية . وفى بعض الأحيان لا تخفض
الدولة سعر الفائدة دفعة واحدة وإنما تخفضه على دفعتين (١) ، ويحدث هذا
عادة إذا كان مجموع السندات المراد تبديلها كبيرا ، وكان المراد خفض سعر

(١) التبديل على دفعات : Conversion par paliers

الفائدة خفضا ملموسا كنصف في المائة مثلا ، ففي هذه الحالة تعلن الدولة أن
تخفيض سعر الفائدة يتم على مرحلتين ، فتخفيض الفائدة في أول الأمر بمقدار
ربع في المائة ، وبعد مضي بضع سنوات يخفض الربع الآخر .

التبديل مع دفع فرق: (١)

٤٤١ - المقصد من هذا النوع من التبديل في الحقيقة هو الحصول على
على أموال إضافية ، لاختفيض أعباء الدين ، وهو يفترض وجود قرضين
للدولة سعر كل منهما في سوق الأوراق المالية دون التكافؤ ، أحدهما « أ » فائدته
٤.١٪ مثلا وسعره في السوق ٩٥ جنيا ، والآخر « ب » فائدته ٣٪ وسعره
في السوق ٧٥ جنيا . فتعرض الدولة أن يستبدل بسنتين من القرض « أ »
قيمتها السوقية ١٩٠ جنيا ، ثلاثة سندات من القرض « ب » قيمتها السوقية
٢٢٥ جنيا ، على أن يدفع المستبدل جزءا من الفرق بين ثمن الثلاث سندات
وثن السنتين وهو ٣٥ جنيا .

التبديل دوره التطاؤ:

٤٤٢ - يفترض هذا النوع وجود قرضين أيضا للدولة ، « أحدهما أ »
ارتفعت قيمة سندات فوق التكافؤ بينما بقيت قيمة سندات الآخر « ب »
دونه ، فتلجأ الدولة لأن تستبدل بسندات القرض « أ » سندات من القرض
« ب » حسب سعرها في السوق ، فإذا كانت فائدة القرض « أ » الذي ارتفعت
قيمة سندات عن سعر التكافؤ ٥٪ ، وفائدة القرض « ب » الذي بقيت قيمة
سندات تحت التكافؤ ولكن ٧٥ جنيا هي ٣٪ ، فإن الدولة عوضا عن أن

تستبدل بالدين « ا » ديناً جديداً بسعر ٤٪ مثلاً ، تستبدل به سندات من سندات القرض « ب » (وفائده الحقيقية ٤ ٪) حسب قيمتها في السوق . أي أنها تستبدل بثلاثة سندات من القرض « ا » قيمتها الاسمية ٣٠٠ جنيه ، أربعة سندات من القرض « ب » قيمتها في السوق وقت التبديل ٣٠٠ جنيه . عيب هذا النوع كما هو واضح زيادة القيمة الاسمية للدين بما يقرب من الثلث .

اشكال آخرى للتبديل :

٤٤٣ - قد يكون التبديل عن طريق إعطاء سندات دين قابل للاستهلاك بدلاً من سندات دين مؤبد ، أو عن طريق إعطاء سندات تتضمن إيراداً مرتباً لمدة الحياة بدلاً من السندات المراد تبديلها .

وقد يكون لسند الدين الجديد نفس سعر الفائدة التي للسند القديم ، أو سعر أقل ، وفي حالة إعطاء سندات تتضمن إيراداً مرتباً لمدة الحياة ، يتضمن كل قسط جزءاً من رأس المال مضافاً إلى الفائدة ، وميزة هذه الطريقة بالنسبة إلى الدولة أن الدين ينقضي بوفاء صاحب السند .

٤٤٤ - ولتشجيع حملة السندات على قبول التبديل ، قد تتعهد الدولة ألا تجرى تبديلاً آخر في المستقبل خلال مدة معينة كعشرين سنة مثلاً ، حتى يطمئن حملة السندات لقبض الفوائد المقررة خلال مدة طويلة .

كذلك قد تمنح الدولة علاوة لكل من يقبل التبديل ، كما فعلت مصر في سنة ١٩٤٣ عندما بدلت بالدين الممتاز والدين الموحد القرض الوطني ، إذ منحت علاوة قدرها ١٪ و ٢٪ على التوالي فوق القيمة الاسمية للسند لكل دائن يقبل التبديل .

امثلة لتبديل الربوه :

٤٤٥ - من عمليات التبديل التي نجحت : تبديل القرض الانجليزى فى سنة ١٨٨٤ من $\frac{3}{4}\%$ إلى $\frac{3}{4}\%$ والتبديل الذى حدث فى سنة ١٨٨٨ من $\frac{3}{4}\%$ إلى $\frac{2}{4}\%$ وقد أجرى التبديل فيها على دفعتين ، والتبديل الذى حدث سنة ١٩٣٢ من $\frac{5}{4}\%$ إلى $\frac{3}{4}\%$ وقد نتج عنه وفر فى القوائد السنوية يبلغ ٣٠ مليوناً من الخنفيات وتبديل القرض الايطالى من $\frac{4}{4}\%$ إلى $\frac{3}{4}\%$ وقد أجرى على دفعتين أيضا ، الأولى من $\frac{4}{4}\%$ إلى $\frac{3}{4}\%$ فى سنة ١٩٠٦ والثانية من $\frac{3}{4}\%$ إلى $\frac{3}{4}\%$ فى سنة ١٩١١ .

وأجرت مصر عدة عمليات تبديل أهمها : تبديل الدين الموحد فى سنة ١٨٨٠ من $\frac{7}{4}\%$ إلى $\frac{4}{4}\%$ والدين الممتاز فى سنة ١٨٩٠ من $\frac{5}{4}\%$ إلى $\frac{3}{4}\%$ ، ودين الدائرة السنية فى سنة ١٨٩٠ من $\frac{5}{4}\%$ إلى $\frac{4}{4}\%$ ودين اللومين فى سنة ١٨٩٣ من $\frac{5}{4}\%$ إلى $\frac{4}{4}\%$ ، والدين الموحد والدين الممتاز فى سنة ١٩٤٣ إلى القرض الوطنى $\frac{3}{4}\%$

المبحث الرابع

استهلاك الديون

٤٤٦ - استهلاك الدين (١) هو التحرر منه نهائيا عن طريق رد قيمة سنداته إلى حاملها على دفعات متتالية ، وهو يشبه التبديل فى أن كلا منها يؤدي إلى تخفيض عبء القوائد، ولكنه يختلف عنه فى أنه يترتب عليه تخفيض $\frac{1}{4}\%$ مبلغ الدين أيضا .

واستهلاك الدين لا يعدو أن يكون وفاء به ، فلكي يمكن استهلاك دين يجب أن يكون للدولة حق الوفاء به فى الوقت الذي تعتمزم فيه استهلاكه .

(١) استهلاك : Amortissement

فاذا كان الدين مؤبراً فليس ثمة ما يمنع الدولة من استهلاكه في أى وقت تشاء وبالطريقة التى تروق لها ، لأن عدم تعيين أجل الوفاء بالدين المؤبد ، كما نعلم ، مشروط لصالحها ، فمستطيع أن تتنازل عنه حينها تريد .

أما إذا كان الدين زراً أهمل فمن الكتاب من يرى أنه ينبغي ، لكي تتمكن الدولة من استهلاكه قبل حلول أجله ، أن تكون قد احتفظت لنفسها حين إصداره بذلك الحق ، ومنهم من يميز الاستهلاك دون حاجة إلى ذلك الشرط على ما سبق أن رأينا (١) .

ويجب أن يجرى استهلاك الديون ذات الأجل في المواعيد وطبقا للطريقة المقررة في عقد القرض . وقد تكتفى الدولة أحيانا بالنص على عدم جواز استهلاك الدين قبل مضي مدة معينة من تاريخ إصداره ، وعلى أن يكون الاستهلاك بعد مضي تلك المدة طبقاً للطريقة التى تراها الدولة .

ويضار صاحب السند باستهلاكه إذا كان سعره في السوق أعلى من قيمته الاسمية ، وعلى العكس يستفيد من الاستهلاك إذا كانت قيمة السند في السوق أقل من قيمته الاسمية .

§ ١ - طرق الاستهلاك

الاستهلاك على أقساط سنوية (٢) :

٤٤٧ - أكثر طرق الاستهلاك استعمالاً هي أن ترد الدولة لحملة السندات كل سنة جزءاً من الدين ، وقد يكون ذلك عن طريق تسديد قيمة كل سند

(١) تراجع الفقرتين ٤٢٨ و ٤٢٩ ص ٣٩٠ فيما سبق .

(٢) Amortissement par annuité et minables.

على حدة مع فوائده على أقساط سنوية متساوية . فإذا كانت المدة المحددة لاستهلاك الدين عشر سنوات مثلا ، سددت الدولة قيمة كل سند مع فوائده على عشرة أقساط سنوية متساوية ، يحتوى كل قسط منها على جزء من أصل الدين والفوائد ، وفى السنوات الأولى يكون الجزء الذى يمثل الفوائد أكبر نسبيا من الجزء الذى يمثل أصل الدين ، ثم يأخذ هذا فى التزايد ، وذلك فى التناقص كلما قرب أجل الدين حتى يتم السداد .

وعيب هذه الطريقة أنها خطيرة على صغار حملة السندات ، لأنها قد تغيرهم بانفاق كل ما يدفع إليهم من أصل الدين وفوائده ، وبذلك يبددون رأس مالهم الذى كان مستثمرا فى القرض .

الوسم بملك بطريق القرعة :

٤٤٨ - ولذلك فالغالب أن تختار الدولة كل سنة عددا من السندات بطريق القرعة ، وترد لأصحابها كل قيمتها الاسمية . فإذا كانت القيمة الاسمية للدين ٥ ملايين جنيه موزعة على ٥٠ ألف سند ، وكانت المدة المحددة للاستهلاك عشر سنوات مثلا ، فإن الدولة تختار كل سنة ٥ آلاف سند بطريق القرعة ، وترد قيمتها إلى أصحابها (١) .

وإذا كان القرض قاً أصدر بسعر التكافؤ مع مكافأة تسديد ، سددت الدولة السند مع مكافأة التسديد .

الوسم بملك عن طريق شراء السندات مع سوق الأوراق المالية .

٤٤٩ - تستطيع الدولة استهلاك سنداتنا عن طريق شرائها من البورصة

(١) لتسهيل عملية القرعة قد تقسم السندات إلى عدد من المجموعات مثل أ ، ب ، ج ، ... كل منها ذات أرقام متسلسلة ، وتسحب فى كل سنة مجموعة منها تسدد جميع سنداتنا .

وإعدامها ، وهذه الطريقة تنفيذ الدولة إذا كان سعر السندات في البورصة أقل من قيمتها الاسمية ، لأنها تبيع الفرق ، غير أنها لا تستطيع استهلاك عدد كبير من السندات بواسطة ، لأن إقبالها على شراء السندات من البورصة يؤدي إلى ارتفاع ثمنها .

تدبير الأموال الموزعة المستعملات :

٤٥٠ - إذا كان القرض لأجل فإن الدولة تنص في شروطه عند إصداره على طريقة ومواعيد تسديده ، وفي هذه الحالة ينبغي أن تدرج في ميزانيتها المبالغ اللازمة لتسديد قيمة السندات التي يحل ميعاد استهلاكها أثناء السنة المالية ، غير أن الدولة لا ترتبط عادة عند عقد قرض بطريقة معينة ومواعيد محددة لاستهلاكه ، إلا إذا كان القرض صغيرا تستطيع تسديده من الإيرادات العادية للميزانية .

أما إذا كان القرض كبيرا نسبيا فإنها تكتفي في الغالب بالنص على استهلاكه بعد مرور مدة معينة من إصداره كعشر سنوات مثلا ، وفي هذه الحالة تعمل الحكومة على سداد القرض بالطريقة التي تراها ، كالأستهلاك بالقرعة أو شراء السندات من البورصة ، وتدبر الأموال اللازمة لذلك من إيرادات غير عادية كالمبالغ الناتجة من بيع بعض أراضيها كل ذلك بشرط أن يتم استهلاك سندات القرض جميعها عند حلول أجل القرض .

أما القرض المؤبد فنظرا لأن الدولة ليست ملزمة بالوفاء به في مدة معينة فإنها تتبع في استهلاكه ، إذا أرادت ، الطريقة التي تختارها ، كالأستهلاك بالقرعة أو شراء السندات من البورصة وقد تدرج لهذا الغرض مبلغا سنويا في الميزانية أو تخصص له فائض الميزانية ، أو المبالغ الناتجة من بيع بعض أراضيها .

§ ٢ - صندوق الاستهلاك

٤٥١ - لضمان انتظام عملية استهلاك الديون المؤبدة والديون المحددة الأجل التي ينص عند إصدارها على استهلاكها في مواعيد دورية بطريقة خاصة ، تنشأ بعض الدول ما يسمى « بصندوق الاستهلاك (١) » وتمده بمبلغ أصلي يعتبر كرأس مال ، ويمبلغ سنوى ، وقد تخصص له أحيانا نوعا معينا من الإيرادات العامة كحصولية ضريبة معينة كضريبة التركات ، ويشترى الصندوق من المبالغ التي تتجمع لديه ، سندات الدين من البورصة . والسندات التي يشتريها إما أن تعلمد أو يحتفظ بها ، فاذا احتفظ بها يتسلم الصندوق فوائدها السنوية ، ويستعملها في شراء سندات أخرى ، وبهذه الطريقة يزداد الاستثمار باستمرار ، غير أن الاحتفاظ بالسندات قد يفرى الحكومة بالتصرف فيها بالبيع إذا اشتدت حاجتها إلى الأموال ، وبذلك تعود إلى التداول ثانية ، مما يضيع معه مجهود الصندوق في استهلاك الدين العام . وقد أنشأت إنجلترا صندوقا لاستهلاك الدين في الربع الأول من القرن التاسع عشر وكذلك فرنسا في سنة ١٨١٦ ، وكثر إنشاء صناديق الاستهلاك بعد الحرب العالمية الأولى ، نظرا لازدياد الديون العامة زيادة كبرى وضرورة العمل على تخفيض أعبائها .

§ ٣ - الاستهلاك بطريقة الفائدة المركبة

٤٥٢ - شاعت في إنجلترا في أواخر القرن الثامن عشر فكرة لاستهلاك الديون عرفت باسم مقترحها ريتشارد برايس (Price) وهو قسيس

(١) صندوق الاستهلاك : Caisse d'a mortissement بالفرنسية و Sinking Fund بالانجليزية .

انجليزي وعالم رياضى ، تهدف إلى استهلاك الدين العام باستعمال طريقة الفوائد المركبة ، ذلك أن استثمار مبلغ ما بفائدة مركبة يضاعفه مرات كثيرة ، فلو فرض أن خصص بجنيه واحد سنويا لاستهلاك دين قدره مائة جنيه بالطريقة العادية لاحتاج انقضاء الدين إلى مائة سنة ، بينما لو ثمر هذا القسط السنوي بفائدة مركبة بمعدل ٥٪ لم تسديد الدين في ٣٧ سنة ، ولو كانت الفائدة ٤٪ لم تسديده في ٤١ سنة .

وقد اقترح ريتشارد برايس بناء على هذه الفكرة تخصيص مبلغ سنوى لشراء سندات الدين العام بدلا من إعدامها ، مع إضافة فوائد السندات السنوية ، وشراء سندات أخرى بالفوائد ، ويؤدي ذلك إلى شراء جميع سندات الدين العام واستهلاكه بسرعة . ويمكن إنشاء صندوق استهلاك ليقوم بهذه العملية . وقد طبقت هذه الفكرة في إنجلترا من سنة ١٧٨٦ إلى سنة ١٨٢٩ وفى بعض الدول الأخرى كالولايات المتحدة وفرنسا .

٤٥٣ - وهذه الفكرة رغم ما يبدو عليها من صحة من الوجهة الحسابية ، يعترض عليها بأن الفوائد التى تستولى عليها الدولة عن السندات التى تشتريها وتحتفظ بها ، إنما تدفعها الدولة بنفسها من إيراداتها السنوية ، فالدولة لم تكسب شيئا من مصدر خارجي عنها ، ويكون مثل الدولة فى هذه الحالة كمثل المدين الذى يحتفظ بسند الدين بعد تسديده بدلا من إعدامه ، ويضعب بجنابه فى أول كل عام الفائدة التى كان يدفعها للدائن قبل تسديد الدين ، ويضيف إليها فى العام التالى فائدة العام الثانى وفائدة الفائدة التى دفعها فى العام الأول وهكذا ، فانه بعد عدد من السنين يتجمع لديه من هذه الزوائد وفوائد الفوائد ما يزيد عن قيمة الدين الأصلية ، غير أنه فى الواقع لم يكسب من هذه العملية شيئا ، لأنه هو الذى دفع من نفسه لنفسه ، ولا تعدو العملية أن تكون ادخارا من جانب ، وهذا بخلاف صاحب المال الذى يقرض ماله للغير فيستثمره هذا

الغير ، تم يدفع عنه فائدة من بعض ما ينتج عن هذا الاستئثار ، يضاف إلى ذلك أنه كلما زاد رصيد الاستهلاك بتوالى السنين ازداد الطلب على شراء سندات الدين ، فارتفع ثمنها مما لا يمكن الدولة من الحصول إلا على كمية أقل منها ، هذا فضلا عن أن وجود رصيد الاستهلاك يغرى الدولة بالتصرف فيه إذا اشتدت حاجتها إلى الأموال .

المبحث الخامس

توقف الدولة أو امتناعها عن الدفع

٤٥٤ - قد تعلن الدولة توقفها أو امتناعها عن دفع فوائده الدين أو أصله ، والتوقف إما أن يكون كلياً أو جزئياً ، مؤقتاً أو نهائياً . فالكل يمكن أن يكون إذا توقفت الدولة أو امتنعت عن دفع فوائده الدين أو أصله ، أما الجزئى فيكون إذا أعلنت الدولة بشروط عقد القرض ، وقد مرت بنا بعض أمثلة للتوقف الجزئى : (التثبيت الاجبارى ، والتبديل الاجبارى) ، وفيما يلى أمثلة أخرى : تخفيض أصل الدين ، تخفيض فوائده ، تجريد الكوبونات ، إرغام الدائنين على قبول سندات بدلا منها ، تخفيض العملة أو تثبيتها بأقل من قيمتها الأولى أو تركها وإنشاء عملة جديدة .

والتوقف أو الامتناع عن تسديد الدين أو الفوائد ظاهرة يتميز بها القرن التاسع عشر لكثرة نشوب الثورات والحروب الأهلية أثناءه ، ولأن الدول كانت تقترض بشروط شديدة من حيث ارتفاع سعر الفائدة ، وأقساط السداد .

ومن الدول التى توقفت أو امتنعت عن الدفع خلال القرن التاسع عشر عدة مرات : أسبانيا ، والبرتغال ، والنمسا ، والروسيا ، واليونان ، وتركيا ، ومصر ومعظم دول أمريكا اللاتينية .

وفي القرن العشرين بعد الحرب العالمية الأولى : روسيا ، وألمانيا ،
والنمسا ، واليونان ، وشيلي ، والبرازيل ، وأوروغواي ، وكولومبيا .

وقد كانت كلمة « إفلاس » تستعمل للتعبير عن توقف الدولة عن
الدفع ، على أنه ينبغي أن نلاحظ ، إذا استعملنا تلك الكلمة ، أن إفلاس الدولة
غير إفلاس الأفراد أو الشركات الذي ينظمه القانون الخاص ، ولا علاقة له
به من حيث أسبابه أو نتائجه ، أما الآن فتستعمل مصطلحات أخرى غير كلمة
الإفلاس للتعبير عن توقف الدولة عن الدفع مثل : تأجيل الديون أو تجميد
الاحتمادات .

وليس لتوقف الدولة أو امتناعها عن دفع ديونها أي جزاء قانوني ، وإذا
كان الدين خارجياً فقد تلجأ الدولة الدائنة إلى الضغط السياسي أو المادي على
الدولة المدينة المتوقفة عن الدفع ، وتم التسوية بالصلح فتنازل الدولة الدائنة
عن شيء من حقوقها مساعدة للدولة المدينة في الوفاء بباقي التزاماتها ، بدلا
من ضياع جميع حقوقها ، ومن أمثلة هذه التسويات ما حدث في مصر سنة
١٨٧٦ إلى ١٨٨٠ . وفي بعض الدول الأخرى كتركيا وتونس وأسبانيا
واليونان . وتؤدي التسوية في الغالب إلى وضع رقابة دولية على مالية الدولة
المدينة كما حدث في مصر .

انتهيار العملة :

٤٥٥ - قد تتخلص الدولة من ديونها تخلصا كلياً على أثر انهيار نقدها
نتيجة التضخم السريع ، كما حدث في ألمانيا بعد الحرب العالمية الأولى ، عندما
انخفضت قيمة المارك إلى صفر في سنة ١٩٢٣ ، إذ تمكنت الدولة من تسديد

دينها بالماركات الورقية الى لا قيمة لها ، فهي وإن كانت قد قامت بتمهيداتها قبل المقرضين من الوجهة القانونية ، إلا أن دينها قد انمحق فعلا دون مقابل (١) ، على أن انقضاء الدين على هذا النحو نادر الحدوث ، والغالب أن يقتصر الأمر على انخفاض قيمته الحقيقية نتيجة تدهور قيمة النقود .

(١) لما تدهور المارك الألماني بعد الحرب العالمية الأولى اضطرت ألمانيا إلى إصدار عملة جديدة هي الرايشارك ، على أن تستبدل بالعملة القديمة العملة الجديدة على أساس أن الرايشارك الواحد يساوي ألف مليار من الماركات القديمة ، وهذا تخلصت من دينها العام ، لأن الدين الطويل الأجل منه كان يبلغ وقتئذ مئتين مليارا من الماركات القديمة أي ما لا يساوي رايشمركا واحدا من العملة الجديدة .

الفصل الرابع

الآثار الاقتصادية للقروض العامة^(١)

٤٥٦ - تمتد كل من القروض والضرائب الدولة بالموارد ، غير أن لكل منها آثارا اقتصادية تختلف عن الآثار التي للأخرى ، ويرجع ذلك إلى أن القروض اختيارية ، بينما الضرائب إجبارية ، وأن القروض لا يترتب عليها نقصان في ثروة الأفراد كالضرائب ، ولكن يترتب عليها تغيير في شكل تلك الثروة ، وأن مصادر الأموال المقترضة ، يختلف عادة عن مصدر الأموال التي تدفع كضريبة .

ويعبر القرض بثلاث مراحل ، لكل مرحلة منها آثارها الاقتصادية : مرحلة الاقتراض ، ومرحلة انفاق الأموال المقترضة ، ومرحلة تسديد الدين .

(١) بعض المراجع :

- Due, J.F., Government Finance, 1945
Hansen, A.H., Fiscal Policy and Business Cycles. New York 1941.
Harris, S.E., The National Debt and The New Economics N.- York 1947.
Hubbard, J.C., Creation of Income by taxation, 1950.
Lerner, A.P., The Burden of the National Debt. New York 1948.
Robinson, R.T., Monetary Aspects of National Debt Policy, 1945.
Somers, H.E., Public Finance and National Income. 1949.
Taylor. P.E, The Economics of public, Finance New york, 1953.

وسوف نفرد بمبحثا خاصا لدراسة آثار كل مرحلة ، ثم ندرس في مبحث رابع تأثير القروض العامة في توزيع الدخل القومى .

المبحث الأول

آثار عملية الاقتراض

تتوقف الآثار الاقتصادية لعملية الاقتراض على مصدر الأموال المقرضة . ذلك أن الدولة قد تقترض من الأفراد ، أو من البيوت المالية غير البنوك التجارية ، أو من البنوك التجارية ، أو من البنك المركزى .

§ ١ - الاقتراض من الافراد ومن البيوت المالية غير البنوك التجارية

٤٥٧ - يكتب الأفراد عادة في سندات القروض العامة من مدخراتهم التى تنتظر الاستثمار ، أو من حصيلة بيع ما يمتلكونه من سندات المشروعات الخاصة ، ولذلك لا يتأثر استهلاكهم بالقرض كثيرا ، إلا إذا كان القرض من القروض الاجبارية ، كالقروض التى تلجأ إليها الدولة أثناء الحروب ، فإنه يودى إلى الحد من الاستهلاك .

كذلك تكتب البيوت المالية غير البنوك التجارية (كشركات التأمين وبيوت الادخار) في سندات القروض العامة إما بما لديها من أموال سائلة ، أو من حصيلة ما يتبعه مما يكون لديها من سندات المشروعات الخاصة .

§ ٢ - الاقتراض من البنوك التجارية

٤٥٨ - تختلف البنوك التجارية عن الأفراد والبيوت المالية في أنها تستطيع خلق القسوة الشرائية ، على عكس البيوت المالية . فإذا كان لديها احتياطات نقدية ، نانه يمكنها أن تقدم قروضا إضافية تزيد عدة مرات على

تلك الاحتياطات ، بهذا تستطيع البنوك التجارية أن تشتري سندات عامة بما يزيد كثيرا عن احتياطاتها التقديرية الفائضة ، دون أن تضطر إلى تخفيض قروضها للمشروعات الخاصة ، لأن القوة الشرائية التي تستعملها في شراء السندات العامة ، قوة شرائية جديدة وليست منقولة ، ويرتب على ذلك أنه ليس للاقتراض من البنوك التجارية أية آثار انكماشية ، بل له على العكس آثار توسعية ، مادامت لدى البنك احتياطات زائدة ، أما إذا لم يكن لديه احتياطات زائدة فإن شراءه للسندات العامة يكون على حساب القروض الأخرى ، وفي هذه الحالة تشبه الآثار الناتجة عن اكتتابه في القروض العامة ، الآثار الناتجة عن اكتتاب البيوت المالية الأخرى .

§ ٣ - الاقتراض من البنك المركزي

٤٥٩ - يكتب البنك المركزي في سندات القرض عن طريق إنشاء قوة شرائية جديدة ، كما في حالة البنوك التجارية التي لديها احتياطات فائضة ، وبقيد البنك هذه القوة الشرائية في حساب الحكومة لديه ، وتسحب الحكومة منها ما تريد دفعه من الأموال للموردين والمقاولين وغيرهم ، وهؤلاء يودعون الأموال التي يحصلون عليها في البنوك التجارية التي يتعاملون معها ، فالقوة الشرائية التي تحصل عليها الدولة من البنك المركزي هي غير القوة الشرائية التي بيد الأفراد ، وليست على حساب الأرصدة المخصصة لقروض المشروعات الخاصة ، ولذلك فإن لاقتراض الدولة من البنك المركزي آثار توسعية :

٤٦٠ - والمهموسة أن الاقتراض العام لا يؤثر كثيرا في حجم الاستهلاك إلا إذا احتوت السندات على مزايا تغري الأفراد بزيادة الادخار ، أو لحأت الدولة إلى القرض الاجباري حيث يضطر الأفراد إلى التقليل من استهلاكهم .

أما فيما يتعلق بالاستثمار ، فإن عملية الاقتراض في حد ذاتها وبصرف النظر عما يتلوه من اتفاق ، تميل إلى أن يكون لها أثر انكماشى ، ذلك أنه يترتب على الاقتراض العام تخفض في كمية الأموال التي يملكها الأفراد والمعدة للتوظيف في الأوراق المالية الجديدة للمشروعات الخاصة أو للاقتراض لها ، ويحدث مثل هذا الأثر إذا اشترت السندات الجديدة شركات التأمين وغيرها من البيوت المالية غير البنوك التجارية ، وكذلك البنوك التجارية إذا لم يكن لديها احتياطات فائضة ، أما إذا كان لديها احتياطات زائدة فإن الاستثمار الخاص لا يتأثر بالاقتراض العام .

٤٦١ - ويؤدي تحول الطلب من الأوراق المالية للمشروعات الخاصة إلى السندات العامة إلى انخفاض أسعار الأولى مما يترتب عليه ارتفاع سعر الفائدة عليها . وهو ما يعوق الاستثمار الخاص ، إذ يجعل حصول المشروعات الخاصة على الأموال بسعر فائدة أعلى ، غير أنه في استطاعة البنك المركزى . أن يتدخل لحفظ أثمان الأوراق المالية الخاصة من التدهور ، وليمنع بالتالى أسعار الفائدة عليها من الارتفاع ، وليزيد من عرض النقود ، وذلك باستعمال سياسة السوق المفتوحة .

٢١

من هذا نرى أنه ليس من الضروري أن يقل حجم الاستثمار نتيجة الاقتراض العام ما دام في استطاعة النظام المصرفى أن يحد من ارتفاع سعر الفائدة ارتفاعا كبيرا ، ويلاحظ أن وجود ديون عامة كبيرة يجعل السلطات العامة تعرف عن السياسات النقدية الانكماشية ، لما يترتب عليها من ارتفاع في سعر الفائدة ، وزيادة في أعباء ديونها ، وهو أمر يفيد منه الاستثمار الخاص .

٤٦٢ - وإذا قارنا بين الآثار الناتجة عن إصدار القرض والآثار الناتجة عن جباية الضرائب ، لوجدنا أن جباية الضرائب لها آثار انكماشية كبيرة على الاستهلاك والاستثمار ، على العكس من القروض فإن آثارها الانكماشية كما رأينا

ضئيلة بالنسبة إلى الاستهلاك ، ومحدودة بالنسبة للاستثمار . بل قد يكون لها آثار توسعية في بعض الظروف .

المبحث الثاني

آثار اتفاق الاموال المقترضة

قد تنفق الدولة حصيلة قرض داخلي في الداخل أو في الخارج ، كما قد تنفق حصيلة قرض خارجي في الداخل ، ثم أن وجود القرض له أثره على حملة السندات من مستهلكين ومستثمرين ، هذا إلى جانب ما لاتفاق القرض من أثر على الاقتصاد القومي ، وسوف ندوس فيما يلي كل حالة من هذه الحالات على حدة .

§ ١ - اتفاق القرض الداخلي داخل الدولة

٤٦٣ - لاتفاق حصيلة القرض داخل الدولة آثار توسعية أكثر مما لاتفاق حصيلة الضرائب ، ويزداد مدى تلك الآثار التوسعية إذا كان مصدر الأموال المقترضة ، أموالا عاطلة ، أو أموالا أنشأتها البنوك التجارية والبنك المركزي ، إذ يضاف طلب الدولة للسلع والخدمات إلى طلب الأفراد ، بدلا من أن يحل محله (كما لو كان مصدر القرض أموالا موظفة) ، وعندما تنفق الدولة حصيلة القرض تنتقل ودائع الدولة إلى الأفراد ، فتزداد جملة ودائع البنوك ، يضاف إلى ذلك أن جزءا من السندات التي اشتراها الأفراد والهيئات الخاصة يستعمل عادة للاقتراض عليه من البنوك ، وبذلك يستعيد حملة السندات بجانبها من القوة الشرائية التي استعملوها في شراء السندات عن طريق التوسع في الائتمان ، ويتنافس الأفراد المقترضون والدولة المقترضة على السلع والخدمات ، فإذا كان هناك جانب كبير من القوى الانتاجية العاطلة ، ومن

العمال في حالة بطالة أثناء الفترة التي تنفق فيها الدولة حصيلة القرض ، فان زيادة الطلب الناشئة عن بيع سندات القرض إلى البنوك ، وعن القروض التي تقدمها البنوك على السندات التي اشتراها الأفراد قد تؤدي إلى زيادة في الانتاج ، ولا يكون تأثير إنفاق الأموال المقرضة على مستوى الأثمان كبيرا .

أما إذا كان نشاط الأعمال في أوجه ، فان زيادة الطلب تؤدي إلى ارتفاع الأسعار ارتفاعا تضخميا .

٤٦٤ - كذلك تتعرض الدول المتخلفة للتضخم إذا أنفقت الأموال المقرضة في تكوين رؤوس أموال ، أي في زيادة معدل تراكم رأس المال ، حيث تقوم الدولة بدور إيجابي في التنمية الاقتصادية ، ذلك أن التصنيع يحول اليد العاملة عن الزراعة وعن إنتاج سلع الاستهلاك ، فيقل إنتاج السلع الاستهلاكية مع زيادة الطلب عليها ، ويرتفع مستوى الأسعار وبخاصة لأن الميل الحدي للاستهلاك كبير لدى الطبقة العاملة .

٤٦٥ - والمهم أن زيادة نفود الودائع الناتجة عن بيع سندات القروض العامة إلى البنوك التجارية ، ومن إقراض البنوك التجارية لحملة السندات ، تهيء أساسا تقديما إما لتوسع في النشاط الاقتصادي ، وإما إلى ارتفاع تضخم في الأثمان ، تبعا لحالة النشاط الاقتصادي في ذلك الوقت .

هذا فيما يتعلق بانفاق حصيلة القرض داخل الدولة وهي الحالة الغالبة .

§ ٢ - اتفاق القرض الداخلي خارج الدولة

٤٦٦ - قد تقرض الدولة من داخلها ، وتنفق حصيلة القرض في الخارج ، كما فعلت الولايات المتحدة أثناء الحرب العالمية الأولى ، إذ أنفقت بجانبها من حصيلة قروضها الداخلية في فرنسا ، لشراء سلع وخدمات فيها . وفي

هذه الحالة لا تنافس الدولة الأفراد والمشروعات الخاصة على السلع والخدمات في السوق الداخلية ، وما لم تكن جميع السندات قد بيعت للبنوك التجارية ، وتكون هذه قد اشترتها بنقود أنشأتها ، فإن مشترى السندات في الداخل لا يستعملون القوة الشرائية كلها التي أقروصوها للدولة ، إذ أن بعض حملة السندات يعتبرونها وسيلة لاستثمار أموالهم فحسب ولا يقترضون عليها . أما البعض الآخر ، وهم من يريدون الاقتراض عليها ، لا تقرضهم البنوك إلا جزءا من قيمة سنداتهم ، ومن ثم تقل القوة الشرائية التي في أيدي الأفراد وينخفض طلبهم على السوق الداخلية ، بينما لا يزداد طلب الدولة على تلك السوق ، إذ أنها تنفق ما اقترضته في الخارج ، ويكون أثر مثل هذا القرض حينئذ أن يخفف من ضغط الشراء على السوق الداخلية ، وهذا قد يقلل من أثر التضخم الذي قد ينتج من عوامل أخرى ، أو يحدث انكماشاً ، أو يترتب عليه تراجع في النشاط الاقتصادي حسب الظروف الخارجية للأعمال .

٤٦٧ - إلى جانب هذه النتائج المالية المباشرة لانفاق حصيللة القرض الداخلي في الخارج ، توجد آثار أخرى تتصل بعلاقات الدولة الاقتصادية بالخارج ، نشير إليها باختصار : ينشأ عما تشتره الدولة بالخارج قدر إضافي من الكيالات مسحوبة على مراكزها المالية ، يكون لها نفس الأثر الذي يكون لواردات تساويها في القيمة ، تضاف إلى ميزان المدفوعات للدولة التي تجري المدفوعات الخارجية ، وإذا فرضنا بقاء الأشياء الأخرى على حالها فإن ميزان المدفوعات يصبح في غير صالح الدولة ، وإذا لم يكن هناك تثبيت دولي للصرف ، فإن الذهب يأخذ في الخروج من الدولة (إذا كان الذهب يتمتع بحرية الحركة بين الدول) أو تنشط صادرات الدولة .

§ ٣ - إنفاق القرض الخارجي داخل الدولة

٤٦٨ - إذا أصدرت الدولة القرض في الخارج ، وأنفقت حصيلته في

الداخلي ، فإن التضخم الناتج يكون أكبر مما لو كان القرض داخليا وأنفق في الداخلي ، لأنه لا يترتب على القرض الخارجي امتصاص أية قوة شرائية في الدولة المقترضة ، تعوض القوة الشرائية التي حصلت عليها الدولة ، وتستهلك الدولة القوة الشرائية الاضافية لمنافسة الأفراد على السلع والخدمات ، وما أن هؤلاء لم يتنازلوا عن القوة الشرائية التي بأيديهم لشراء سندات القرض (لأنه اصغر في الخارج) فانهم يستمرون في محاولة شراء السلع والخدمات حسب حاجتهم الأصلية إليها ، وهذا التنافس بين الدولة والأفراد إما أن يزيد في الانتاج الداخلي ، وإما أن يرفع الأسعار إلى حد كاف لابعاد قدر من الطلب عن السوق ، يكتفي لكي تستطيع الدولة سد حاجتها . وسواء أكان الجهاز الانتاجي يعمل بكامل قوته أو بجزء منها ، فإن ظروف الأعمال الخارجية ، هي التي ستحدد تكون النتيجة ارتفاعا في الائتمان أو توسعا في الانتاج .

٤٦٩ - وفي هذه الحالة أيضا تظهر نتيجة إضافية في نطاق علاقات

الدولة للاقتصاد بالخارج ، هي أن الدولة المقترضة تستطيع الحصول على حمولة القرض الخارجي عن طريق سحب الكمبيالات على الودائع الأجنبية الموضوعة تحت تصرفها ، والنتيجة هنا عكس نتيجة لإنفاق حمولة قرض داخلي في الخارج ، إذ يصبح ميزان المدفوعات في صالح الدولة المقترضة ، ويميل الذهب إلى الورد إلى الدولة ، كما تميل واردتها إلى الزيادة .

٤٧٠ - أما الأموال التي تنفرضها الدولة مع الخارج وتنفقها في الخارج

فلا تؤثر على النشاط الانتاجي داخليا الدولة . ولا يترتب عليها تضخم أو انكماش ، ولا تتأثر الأسواق الداخلية باصدار القرض ولا بانفاق حصيلته ، ولا يكون هناك أى تأثير على الصرف الخارجي في تلك المرحلة .

§ ٤ - أثر وجود القرض على أصحاب السندات

٤٧١ - رأينا فيما سبق تأثير إصدار القرض : ثم تأثير اتفاق حصيلته ، على أن مجرد وجود سندات القرض له آثاره على استهلاك أصحاب السندات وعلى استثمارهم .

ففيما يتعلق بالاستهلاك ، يزداد في الغالب ميل أصحاب السندات إلى الاستهلاك نتيجة تملكهم للسندات ، إذ يشعرون أن في استطاعتهم لإنفاق نسبة أكبر من دخولهم على الاستهلاك ، ومن ثم قد يكون للقرض آثار تضخمية وبخاصة إذا شعر الأفراد بأن هناك نقصا في السلع الاستهلاكية ، إذ من السهل عليهم تحويل سنداتهم إلى قوة شرائية سائلة واستعمالها في الشراء .

أما فيما يتعلق بالاستثمار ، فإن وجود سندات لدى المنتجين يساعدهم على توسيع مشروعاتهم ، إذ أنها ذات سيولة كبرى ، ويستطيعون الاقتراض بضمانها ، أو بيعها بسرعة ودون خسارة كبيرة ، كما تستطيع البنوك التجارية أن تزيد احتياطياتها من النقود ، وأن تتوسع بالتالي في إقراض المستثمرين في أي وقت ، عن طريق خصم ما لديها من السندات أو بيعها .

§ ٥ - أثر اتفاق القرض في الاقتصاد القومي

٤٧٢ - لا شك فيا لطريقة إنفاق حصيلة القروض من تأثير على الاقتصاد القومي . فإذا أنفقت النقود المقرضة في أغراض غير منتجة كالحروب فإن عبأها يكون كبيرا على الجيل الحالي والجيل القادم .

وإذا أنفقت لتمويل مشروعات استهلاكية ، أو خدمات لا تغل إيرادا ، ولا تزيد من إنتاجية العمل ورأس المال ، فإنها قد لا تفيد سوى طبقات معينة . (٢٧)

أما إذا انفقت لتمويل مشروعات استثمارية ، مما يؤدي إلى زيادة انتاجية العمل ورأس المال ، وزيادة الموارد المالية للدولة ، كمشروعات الري ، وبناء الخزانات ، ومشروعات الصرف ، ومشروعات توليد الكهرباء ، والمشروعات الصناعية ، وطرق المواصلات الكبرى التي تصل المناطق الصناعية والتجارية بمراكز التعدين ، فان الدين يقل عبوه في المستقبل ، لأن هذه المشروعات تلندخل إما بطريق مباشر أو بطريق غير مباشر تدفع منه الفوائد وأصل الدين ، لهذا إلى أن المشروعات المذكورة تسرع في معدل تراكم رأس المال وهو ما يؤدي إلى زيادة الدخل القومي زيادة كبيرة .

المبحث الثالث

آثار تسديد الديون العامة

٤٧٣ - الآثار الاقتصادية لتسديد الديون العامة هي بوجه عام عكس الآثار الناتجة عن إصدارها ، فإذا كانت الأموال التي تنفقها الدولة داخلها قد أتت في الأصل من قروض خارجية فان تسديدها يؤدي إلى سحب بجانب من القوة الشرائية من المستهلكين أو المستثمرين في الداخل ونقلها خارج الدولة ، أي أن جزءا من القوة الشرائية يستبعد نهائيا من السوق الداخلي بواسطة الضرائب ، ولا يعوض بغيره ، وهذا من شأنه أن يؤدي إلى انكماش يقابل التوسع في الأعمال أو التضخم الذي حاث نتيجة الاقتراض وانفاق المبلغ المقرض .

٤٧٤ - وكما أن التوسع في الأعمال أو التضخم الناتج عن قرض داخلي أقل ظهورا مما لو كان القرض خارجيا ، فكل ذلك يترتب على تسديد القرض الداخلي انكماش أقل ظهورا ، ويكاد يكون من المؤكد أن يصحب تسديد القرض الداخلي شيء من الانخفاض في الأثمان والانكماش في الائتمان ، صحيح

أن القوة الشرائية التي سحبتها الدولة من الأفراد بواسطة الضرائب قد دفعت لحملة السندات التي سددت ، ولكن إذا كان حملة السندات من البنوك التجارية أو البنك المركزى ، فإن التسديد يحول استثمار البنك إلى احتياطي دون أن ينفش قوة شرائية جديدة تعوض القوة الشرائية التي أخذتها الدولة من دافعي الضرائب ، أما إذا كان حملة السندات من الأفراد أو البيوت المالية غير البنوك التجارية ، فإنهم قد يستعملون الأموال المسددة للانفساق الجسارى أو للاستثمارات الجديدة التي تعوض التأثير الانكماشى الذى للضرائب ولكن إلى الحد الذى استعملت فيه بعض السندات للاقتراض عليها فإن تسديدها يضيف القليل إلى القوة الشرائية الفعلية لحملة السندات السابقين .

ويكون الانكماش أكبر كلما كانت الضرائب التي تستعمل حصيلتها في تسديد الدين من الضرائب التي يقع عبؤها على أصحاب الدخول الصغيرة ، لأنها تنقل القوة الشرائية من الطبقات التي يشتد عندها الميل إلى الاستهلاك إلى الطبقات التي يقل عندها ذلك الميل .

٤٧٥ - ينضح مما تقدم أنه نظرا لاختلاف الآثار الاقتصادية لشراء الأفراد لسندات القروض العامة وشراء البنوك لها ، والآثار الاقتصادية لتسديد الديون إلى الأفراد ، وتسديدها إلى البنوك التجارية ، فإن الدولة تستطيع أن تؤثر تأثيرا كبيرا في سير النشاط الاقتصادى للبلاد عن طريق عمليات قروضها.

فإذا سددت بعد الحرب قرضا كانت سنداتاه قد بيعت في الأصل إلى الأفراد ، ولا تزال إلى حد كبير في أيديهم ، فإنها بذلك تمنح البلاد قوة شرائية كبيرة إذا استطاعت الحصول على الأموال اللازمة لهذا التسديد دون امتصاص شيء من القوة الشرائية الموجودة ، وبذلك تتيح للألمان أن ترتفع وللأعمال أن تنشط .

كذلك إذا باعت سندات قرض جديد للبنوك التجارية فإنها تتمكن من الحصول على قوة شرائية جديدة دون امتصاص للقوة الشرائية الموجودة، وما لاشك فيه أنها عندما تسدد الاصدار الجديد في المستقبل إلى البنوك التجارية، فإنها ستفقد قوة شرائية. وتستطيع الدولة أن تلام بين برنامج إدارة دينها وبين المركز الاقتصادي للبلاد بتصرفها في عنصر الزمن، وجعله عنصرا إيجابيا أكثر منه عنصرا سلبيا لضبط النشاط الاقتصادي.

المبحث الرابع

تأثير القروض العامة في توزيع الدخل القومي

ندرس في هذا المبحث تأثير إنفاق حصيلة القرض، ثم تأثير دفع الفوائد في توزيع الدخل القومي.

§ ١ - تأثير إنفاق النقود المقترضة على توزيع الدخل القومي

٤٧٦ - يترتب على إنفاق الدولة للنقود المقترضة ارتفاع في الدخل الحقيقي للأفراد الذين يستفيدون من هذا الإنفاق، دون أن ينخفض الدخل الحقيقي لأصحاب السندات.

فإذا كان كان معظم من يحصلون على الدخول الاضافية من ذوى الدخل المحدود، فإن انفاق النقود المقترضة يترتب عليه تقريب في توزيع الدخل الحقيقي.

وإذا ترتب على إنفاق الأموال المقترضة زيادة القوة الشرائية بنسبة أكبر من زيادة كمية السلع والخدمات فإنه يؤدي إلى التضخم النقدي. فإذا لم تعمل الدولة على زيادة كمية السلع أو تحد من الطلب بواسطة نظام البطاقات، فإن

أصحاب الدخول المحدودة يضارون من القرض ، إذ ترتفع الأسعار وتتوزع الدخول الجديدة في غير صالحهم .

§ ٢ - تأثير دفع الفوائد على توزيع الدخل القومي

٤٧٧ - يتوقف ذلك على طريقة توزيع سندات القرض على طبقات المجتمع ، وعلى نوع الضرائب التي تستعمل حصيلتها في تسديد الفوائد .

فإذا كان معظم السندات بيد أصحاب الدخول الصغيرة وصغار المدخرين ، وكانت النوائد تدفع من حصيلة الضرائب التصاعدية ، فانه يترتب على دفع الفوائد نقل للدخل من أصحاب الدخول الكبيرة إلى ذوي الدخول الصغيرة

وعلى العكس من ذلك ، إذا كانت معظم السندات بيد أصحاب الدخول الكبيرة وكانت الفوائد تدفع من حصيلة الضرائب غير المباشرة أو الضرائب المباشرة النسبية ، فان توزيع الدخل القومي يزداد سوءا ، وبخاصة إذا أعفيت سندات القرض من الضرائب ، إذ يترتب على دفع الفوائد نقل للدخل من أصحاب الدخول الصغيرة إلى أصحاب الدخول الكبيرة .

والغالب في سندات القروض العامة أنها لا تثبت أن تتركز بعد مضي فترة من الزمن بين يدي الطبقات الغنية ، مما يترتب عليه تركيز الفوائد في أيديهم ، ولذلك فانه ينبغي أن تسدد الفوائد من حصيلة الضرائب التصاعدية كما يجب عام إعفاؤها من الضرائب حتى لا يزداد توزيع الدخل على طبقات المجتمع سوءا .

الفصل الخامس

دين مصر العام

المبحث الأول

نشأة الدين العام المصري^(١)

أصل الدين المصري العام وأغراضه :

٤٧٨ - لم يكن لمصر دين عام قبل سنة ١٨٦٢ حيث عقد سعيد باشا
والى مصر فى ذلك الوقت مع أحد البنوك الانجليزية أول قرض ، وكانت قيمته
٣,٢٩٢,٨٠٠ جنيهه انجليزي بفائدة ٧٪ ومدته ٣٠ سنة وسعر إصداره
٨٢ ١/٢ ، وعصص لضمانه لإيراد إقليم روضة البحرين الذى يضم الآن محافظات
المنوفية والغربية وكفر الشيخ ، هذا إلى جانب عدة ديون سائرة عقدها أيضا
أنساء ولايته .

٤٧٩ - ولما تولى اسماعيل باشا حكم مصر أسرف فى الاقتراض من
المالين الأجانب حتى بلغ الدين العام فى أواخر أيامه ٩١ مليوناً من الجنيهات
الانجليزية ، وهو مبلغ كبير بالنسبة لموارد البلاد فى ذلك الوقت . ولم تكن

(١) بعض الراجع : وزارة المالية ، دين مصر العام (لغاية ١٠ سبتمبر سنة
١٩٤٣) ، القاهرة ١٩٤٣ - تقرير لجنة المالية بمجلس النواب بتاريخ ٢٠ يوليه
سنة ١٩٤٠ عن مشروع القانون الخاص بالدين المضمون والممتاز والوجد وبالفاء
صندوق الدين - تقرير اللجنة المالية بمجلس النواب عرض على المجلس بجلسته ١٠
سبتمبر سنة ١٩٤٣ عند النظر فى الرسوم بقانون بالاذن لوزير المالية فى تحويل الدين اعام .

سياسته في الاقتراض سياسة سليمة ، إذ ولو أنه اقترض الاتفاق على كثير من إنشاء المشروعات العامة النافعة كشق الترع وتطهيرها ، وإنشاء الجسور والسكك الحديدية والتلغرافات والمنائر ، وإصلاح مينائي الاسكندرية والسويس وإنشاء مصانع للسكر ، وتسييد ثمن نصيب مصر في أمهم قناة السويس ، إلا أنه كان ينفق عليها في بذخ وانشراف ، كما أنفق كثيرا من المبالغ المقرضة على أعمال لا تدعو الضرورة إليها ، أو لا تغل إيرادا يمكن أن تسدد منه فوائد الديون وأقساطها ، يضاف إلى ذلك ضياع بجانب كبير من القروض كصروفات على عقدتها ، ويرجع هذا إلى قلة خبرة ودرابة القائمين بالإدارة في ذلك الوقت بالشئون المالية ، التي كانت تسير على عكس القواعد المالية السليمة الصحيحة ، هذا إلى مجشع المالكين الأجانب .

وقد قدر ما أنفق من القروض على الانشاءات العامة والخاصة بحوالى ٤٠ مليوناً من الجنيهات ، وما أنفق منها على قناة السويس بحوالى ١٦ مليوناً ، وقدرت الخسائر الناتجة عن عمليات التعاقد بمبلغ ٢٢ مليوناً ، وهناك ما يبلغ نحو ٢٠ مليوناً لا تعرف الأغراض التي أنفقت فيها .

وكان إسماعيل يقرض أيضا لشئونه الخاصة ولإصلاح الدوائر الخديوية وعرفت الديون المقرضة لهذا الغرض « بديون الدائرة السنية » .

ولم يكتب إسماعيل بالقروض ، فباع نصيب مصر من الأسهم التأسيسية لشركة قناة السويس وعددها ١٧٦,٠٠٠ سهم إلى الحكومة الإنجليزية في ٢٦ نوفمبر سنة ١٨٧٥ بمبلغ أربعة ملايين من الجنيهات .

التوقف عن الوقاء وإنشاء صندوق الميراث :

٤٨٠ - أدى ارتفاع مبلغ الفوائد ورصيد الاستهلاك (٥,٩ مايون جنيهه انجليزي من ميزانية تقدر بثمانية ملايين من الجنيهات) ، وتقارب مواعيد

الاستحقاق إلى ارتباك المالية المصرية ، مما دعا الخديوى اسماعيل أن يطلب من الحكومة الانجليزية إرسال خبير مالى لبحث وسائل الإصلاح ، فأرسلته فى ديسمبر سنة ١٨٧٥ لجنة مكونة من أربعة من موظفها برئاسة مستر ستيفن كيف (Cave) ، وأعدت هذه اللجنة تقريراً ضمنته بعض المقترحات ، منها تقسيم الديون إلى قسمين : ديون قصيرة اقترحت سدادها ، وديون طويلة اقترحت تنبئها فى دين واحد لمدة ٥٠ عاماً ، ومنها انشاء مراقبة مالية يرأسها موظف انجليزى . ولكن الخديو اسماعيل لم يأخذ بهذه المقترحات ، لما احتوت عليه من قيود لسلطته الادارية .

٤٨١ - أخذت الحالة بعد ذلك تزداد سوءاً حتى صدر أمر عال فى ٦ أبريل سنة ١٨٧٦ يقضى بإيقاف دفع قيمة السندات والفوائد المستحقة فى ذلك الوقت ، كما صدر فى ٢ مايو من نفس السنة أمر عال بإنشاء « صندوق الدين العمومى » تديره لجنة مكونة من أربعة أعضاء من الأجانب يعينهم الخديو بناء على اقتراح فرنسا وانجلترا وإيطاليا والنمسا ، ويتولى الصندوق تخصيص الإيرادات المخصصة لخدمة الدين من المصالح الحكومية ، وصرف الفوائد للداينين ، وتعهدت الحكومة بعدم إحداث أى تعديل فى نظام الضرائب المخصصة لخدمة الدين من شأنه أن يقلل من حصيلها إلا بعد موافقة لجنة صندوق الدين ، وبألا تعقد أى قرض جديد إلا لحاجة ملحة ، وبعد استئذان اللجنة المشار إليها ، كما تعهدت بالعمل على توحيد الدين العام . وفى ٧ مايو سنة ١٨٧٦ صدر أمر عال بتحويل جميع الديون إلى دين واحد مقداره ٩١ مليوناً من الجنيهات الانجليزية وفائدته ٧٪ ومدته ٦٥ سنة ، ووضع نظاماً للتحويل لم يحظ برضاء الاثنى فالفوا لجنة اقترحت فصل دين الدائرة السنوية عن ديون الحكومة ، وتوحيد هذه الأخيرة مع تقسيمها إلى قسمين : الدين الموحد بمبلغ ٥٩ مليون جنيه انجليزى وفائدة حقيقته ٦٪ ، والدين الممتاز

يمبلغ ١٧ مليون جنيه انجليزي وفائدة حقيقية ٥٪ وتعين مرافيع للمراقبة
أحدهما انجليزي لمراقبة الايرادات ، والآخر فرنسي لمراقبة المصروفات ، وقد
نفذت هذه المقترحات بالأمر العالى الصادر فى ١٨ نوفمبر سنة ١٨٧٦ ، وعين
المراقبان الأجنيبان للبالية ، كما عين السيرافن بارنج ، الذى صار فيها بعد
اللورد كرومر ، مندوبا لبريطانيا فى صندوق الدين .

أما ديون الدائرة السنوية ، فقد وحدث فى دين واحد قيمته ٨,٨١٥,٤٣٠
جنيها انجليزيا وفائدته ٥٪ أطلق عليه « دين الدائرة السنوية العمومي » .

إلغاء النسوية وتعيين لجنة عليا للتحقيق:

٤٨٢- لم يكتب النجاح للتسوية السابقة ، لنقص الايرادات المخصصة
لوفاء عن الأرقام التى وضعت على أساسها التسوية ، وأتهم الدائنون الخديو
اسماعيل بالسعى لمنع وصول الأموال إلى الخزانة العامة ، ورفعت قضايا فى
هذا الشأن على الحكومة أمام المحاكم المختلطة ، وازدادت الحالة المالية سوءا
فروى لإجراء تحقيق للوصول إلى نسوية جديدة على أساس سليم وعينت فى
أوائل سنة ١٨٧٨ لجنة للتحقيق من بعض المصريين والأجانب ، لفحص
حالة البلاد المالية ، وانتهت اللجنة إلى وجوب تنازل الخديو عن أملاكه
وترتيب مخصصات له بدلا منها ، وإلى تأليف وزارة مسئولة لتحكم البلاد إلى
جانب الخديو ، وتنظيم فرض الضرائب وجبايتها .

وقد وافق اسماعيل على هذه المقترحات ، وتنازل عن بعض دوائر له
ولأفراد عائلته ، وعقد بضمائنها فى أكتوبر سنة ١٨٧٨ قرض عرف
« بقرض الرومين » بمبلغ ٨ مليون جنيه انجليزي وفائدته ٥٪ ، وألفت أول
نظارة (وزارة) برئاسة نوبار باشا فى سنة ١٨٧٨ ، واستبدل بالمراقبين

الأجنيين ، ناظرين أحدهما انجليزى المالية ، والآخر فرنسى للأشغال ، وقد زاد ذلك بطبيعة الحال من التدخل الأجنبى فى شئون مصر السياسية والمالية .

على أن الحالة لم تتحسن ، بل ازدادت سوءا ، ورأى ناظر المالية الانجليزى لإصدار قرار بإفلاس الحكومة ، إلا أن زعماء المصريين عملوا على إسقاط الوزارة وتأليف وزارة مصرية ، لا يداخلها العنصر الأجنبى ، ولكن الدول لم توافق عليها وطلبت من الخديو إدخال بعض العناصر الأجنبية عليها فلما لم يفعل عرضت عليه التنازل عن الحكم على أن يرتب له مبلغ سنوى ، ولما لم يقبل ، لجأت إلى سلطان تركيا الذى عزل له وولى مكانه الخديو توفيق فى يونية سنة ١٨٧٩ .

٤٨٣ - وبلغ الدين العام فى أواخر عهد اسماعيل ٩١ مليوناً من الجنيهات الانجليزية موزع كالآتى : (أ) الدين الموحد ومقسطه ٥٦ مليوناً . (ب) الدين الممتاز : ١٧ مليوناً ، (ج) دين الدائرة السنوية : ٩ مليوناً (د) دين الدومين : ٨ مليوناً .

تصفية الديون :

٤٨٤ - أعاد الخديو توفيق نظام المراقبة الثنائية ، وعينت كل من انجلترا وفرنسا مراقبا ، ولم يكن للحكومة المصرية الحق فى عزل المراقب إلا بعد موافقة حكومته وكان لكل من المراقبين الحق فى التفتيش على مصالح الحكومة ، وفى حضور جلسات مجلس النظار ، والاشتراك فى مداولاته ، غير أن رأيا كان استشاريا .

وفى أوائل سنة ١٨٨٠ شكلت لجنة من مندوبين عن مصر وعن أهم الدول الدائنة وهى انجلترا وفرنسا والمانيا وايطاليا والنمسا لتصفية الديون ، وتحديد علاقة الحكومة بالدائنين ، وتعيين الإيرادات التى ينبغى أن تخصص لدفع

الفوائد والأقساط : وقد درست اللجنة الحالة ووضعت حيدة مقترحات عرضتها على الخديو توفيق فوافق عليها ، وأصدر بها القانون المعروف بقانونه التصفيح بتاريخ ١٧ يوليه سنة ١٨٨٠ ، قسمت بمقتضاها إيرادات الدولة إلى قسمين : قسم خصص للانفاق على النظارات المختلفة ، والآخر خصص لتسديد فوائد الديون وأقساطها ، كما قسمت الديون إلى دين موحد (٥٨ مليون جنيه بفائدة ٤ ٪) ، ودين ممتاز (٢٣ مليون جنيه بفائدة ٥ ٪) ودين الدائرة السنية (٩ مليون جنيه بفائدة ٤ ٪) ، ودين الدومين (٨ مليون جنيه بفائدة ٥ ٪) . وخصص لضمان الدين الموحد إيرادات الضرائب الحمركية وضرائب مديريات (محافظات) الغربية والمنوفية والبحيرة وأسيوط . وخصص لضمان الدين الممتاز إيرادات السكك الحديدية والتلغرافات وميناء الاسكندرية ، أما دين الدائرة السنية فقد خصص لضمانه إيرادات الدائرة وأملكها ، كما خصص لضمان دين الدومين إيرادات أملاك الأسرة الخديوية .

الرابع المضمون :

٤٨٥ - واجهت الحكومة بعد ذلك صعوبات جديدة ، نشأت عن التعويضات الكبيرة التي طلبت منها بسبب تدمير مدينة الاسكندرية في سنة ١٨٨٢ ، وعن نفقات الحملات التي سبرت إلى السودان ، هذا إلى عجز الإيرادات التي خصصت للنفقات الادارية ، وانتهى الأمر بحقد مؤتمر في لندن سنة ١٨٨٥ بين مندوبي الدول الدائنة وممثل مصر وتركيا ، كان من أهم نتائجه عقد قرض بمبلغ ٩,٤ مليون جنيه انجليزي بفائدة ٣ ٪ بضمان الدول الست الكبرى وقتلدهى إنجلترا وفرنسا وألمانيا وإيطاليا والنمسا وروسيا ، ولذلك سعى بالرابع المضمون . بهذا بلغ الدين المصرى المنتظم في سنة ١٨٨٥ : ١٠٣,٨٥ مليون ج.ك. (١) (والتزاماته السنوية ٤,١ مليون ج.ك.) وهو موزع

(١) ج.ك. = جنيه انجليزي .

كالاتى : (ا) - الدين المضمون (٩,٤ مليون ج.ك. بفائدة ٣٪) ،
 (ب) - الدين الممتاز ٢٢,٣ مليون ج.ك. بفائدة ٣,٥٪) ، (ج) - الدين
 الموحد (٥٦ مليون ج.ك. بفائدة ٤٪) ، يضاف إلى ذلك : (د) - دين
 الدائرة السنوية (٧,٤٩ مليون ج.ك. بفائدة ٥٪) و (هـ) - دين الدومين
 (٨,٦٦ مليون ج.ك. بفائدة ٥٪ أيضا) .

حالة الدين المصرى فى سنة ١٩٠١ :

٤٨٦ - زاد الدين الممتاز فيما بين سنى ١٨٨٥ و ١٨٨٨ بمقدار ٥,٦
 مليون ج.ك. ، وزاد فى سنة ١٩٠٠ بمقدار مليونين آخرين كما نقصت ديون
 الدائرة السنوية والدومين ، وبذلك بلغ مجموع الدين المنتظم ١٠٣,٢٦ مليون
 من الجنيهات الانجليزية موزعة كالاتى : (ا) - الدين المضمون : ٨,٢٦
 مليون ، (ب) - الدين الممتاز ٣٠,٣٩ مليون ، (ج) - الدين الموحد :
 ٥٥,٩٧ مليون ، (د) دين الدائرة السنوية ٦,٠٢ مليون ، (هـ) دين الدومين
 ٢,٦٣ مليون .

قروض الجزية :

٤٨٧ - لما كانت مصر تابعة للدولة العثمانية ، كان عليها أن تدفع لها
 مقدارا من المال (٦٦٥,٠٤٠ جنيها مصريا) بصفة جزية سنوية ، وفى سنة
 ١٨٥٥ خصصت تركيا جزءا من هذا المال لتسديد دين عليها قدره خمسة
 ملايين من الجنيهات الانجليزية . وفى سنة ١٨٧٥ ظل باقيا عليها من الدين
 المذكور ٣,٨ مليون من الجنيهات الانجليزية . وبعد هذا التاريخ توقفت تركيا
 عن تسديد هذا الدين وعن دفع القوائد ، فقامت إنجلترا وفرنسا بدفعها لأنها
 كانتا ضامتين فى خدمة الديون التركية ، وكان ما يدفع يستخلص من مال
 الجزية المصرية وجزية جزيرة قبرص ، واستمر الحال كذلك حتى الحرب

العالمية الأولى. وقد سادت مصر جميع التزاماتها في هذا الشأن في سنة ١٩٣٠.

وفي سنة ١٨٩١ أقرضت تركيا مبلغ ٦,٣ مليون ج. ك. بفائدة ٤٪ وأقرضت في سنة ١٨٩٤ مبلغ ٨,٢ مليون ج. ك. بفائدة ٣٪ كلاهما بضمانة الخزانة المصرية، وتعهدت الحكومة المصرية بسدادهما بدلا من تركيا.

الالتزامات الأخرى:

٤٨٨- إلى جانب الديون السابقة كانت هناك بعض التزامات عامة أخرى، هي: ١٥٠,٠٠٠ جنيه سنويا لاسترداد الحقوق التي منحت بمقتضى نظام المقابلة (١)، ٢٤,٧٥٠ جنيه سنويا لتعويض أصحاب خط قنا وأسوان، و ١٩,٩٣١ جنيه سنويا لتعويض خط الاسماعيلية بورسعيد، و ١٥٣,٢٩٠ ج. ك. سنويا قسط لإنشاء خزان أسوان، و ٥٤٠٠ جنيه قسط شراء سكة حديد حلوان، و ١٦٠٠ جنيه قسط تطهير ميناء السويس.

٤٨٩- وتم انقضاء دين الدائرة السنوية في ١٥ أكتوبر ١٩٠٥، كما تم استهلاك قرض اللومين في أول يونيو سنة ١٩١٣ وانتهت أقساط المقابلة في سنة ١٩٣٠، وتم دفع أقساط الخزانات في سنة ١٩٣٣، واستمر استهلاك الدين الممتاز والدين الموحد في فترات متقطعة، أما الدين المضمون فكان يستهلك سنويا بانتظام وفقا لاتفاقية سنة ١٨٨٥.

ومن جهة أخرى عدل قانون التصفية بالقانون رقم ١٧ لسنة ١٩٠٤، بناء على اتفاق عقد بين إنجلترا وفرنسا في ٨ إبريل سنة ١٩٠٤ (٢)، فاستبدل

(١) لنظام المقابلة، راجع الفقرة ١٠٠ من كتابنا «الوسيط في تشريع الضرائب»، ص ١٣ - ١٥.

(٢) ذلك أن ٨٠٪ من سندات الدين المصري كانت مملوكة لفرنسيين وإنجليز فكان طبيعيا أن تعمل فرنسا وإنجلترا على تسوية المشاكل التي تقف في سبيل المالية المصرية، وأن يوافقا على حملة سندات الدين المصري على التسوية.

بالإيرادات المخصصة لخدمة الدين الموحد والممتاز والمضمون، إيرادات ضريبة الأقطان في جميع المديريات (المحافظات) ما عدا مديرية قنا . كما اقتصر عمل الصندوق على مجرد تسليم الفوائد لأصحاب السندات .

وبدت الرغبة في مجلس النواب في سنة ١٩٢٧ لالغاء صندوق الدين واقتصاد نفقاته ، وبدأت الحكومة المصرية منذ سنة ١٩٣٧ في مفاوضة الدول ذات الشأن الممثلة في الصندوق لالغائه، وانتهى الأمر إلى عقد اتفاق خاص بالدين العام بين مصر وإنجلترا في ١٧ يولية سنة ١٩٤٠ ، وأخسر بين مصر وفرنسا في ٣ أغسطس سنة ١٩٤٠ ، ترتب عليها إلغاء القانون رقم ١٧ سنة ١٩٠٤ واستبدال القانون رقم ٦٨ لسنة ١٩٤٠ به، والغاء صندوق الدين ، ونقل الاحتياطي الخاص بالصندوق والمكون من سندات الدين الموحد والممتاز وقيمتها ١,٨٤٦,١٦٠ جنيهًا إنجليزيًا ، والمال المخصص للإدارة وقدره ١,١٥٠,٠٠٠ جنيه مصري وجميع المبالغ المودعة بالصندوق إلى الحكومة التي أخذت على عاتقها تبعة جميع ارتباطاته .

المبحث الثاني

القروض المصرية الحديثة

مقدمة

٤٩٠ - أن ما جره الاقتراض على مصر من التدخل الأجنبي والاحتلال جعلها تجمع من الاقتراض بما ذلك ، حتى كانت سنة ١٩٢٤ - ٢٥ ، فأصدرت الحكومة أذونا على الخزنة لصرف نصف المكافآت الاستثنائية التي تقرر للموظفين الأجانب الذين يعتزلون خدمة الحكومة ، إذ كان قد تقرر صرف نصف المكافأة نقدًا والنصف الآخر أذونا على الخزنة ، ثم حسد إلى صرف المكافأة كلها نقدًا ، وشراء الأذون السابق لإصدارها .

أصدرت الحكومة بعد ذلك في سنة ١٩٣٣ أذونا على الخزانة على نوعين :
أذن بمبلغ مليون جنيه لمدة خمس سنوات وبفائدة ٤ ٪ ، وأخرى بمبلغ ٢ ½
مليون جنيه لمدة عشر سنوات وبفائدة ٤ ½ ٪ ، لتسوية الديون العقارية الزراعية
تنفيذا للاتفاقات التي أبرمتها الحكومة مع البنوك العقارية ، وقد تم استهلاكها
في سنة ١٩٣٨ - ٣٩ و سنة ١٩٤٢ - ٤٣ ، وقد سبق أن ذكرنا أن النوع
الثاني من هذه الأذون يعد في الواقع سندات قرض (١) .

ومنذ ذلك الوقت أصدرت الحكومة عدة قروض لتمويل محصول القطن ،
أو لمواجهة المصروفات الإضافية التي استدعتها الحالة في فلسطين ، أو لتمويل
مشروعات الانتاج أو لغير ذلك . كما قامت بتبديل الدين العام في سنة ١٩٤٣ ،
وأصدرت إلى جانب السندات أذونا على الخزانة ، وستكلم فيما يلي على
تبديل الدين العام سنة ١٩٤٣ ثم على الدين المثبت ، فالدين السائر .

المطلب الأول

تبديل الدين العام سنة ١٩٤٣

٤٩١ - كان الدين العام المصري بما صحبه من ذكريات أليمه عن
التدخل الأجنبي في شئون مصر الداخلية ، وما أدى إليه من احتلال البلاد ، عبئا
ثقيلا على الكرامة الوطنية ، وكانت الظروف في سنة ١٩٤٣ أنسب ما تكون
للتخلص منه بتحويله إلى قرض داخلي ، فالأموال في البلاد وفرة نتيجة ظروف
الحرب ، وفرص الاستثمار قليلة ، والميزانية العامة حققت فائضا كبيرا في سنتي
١٩٤١ - ١٩٤٢ و ١٩٤٢ - ٤٣ ، زاد به الاحتياطي في آخر سنة ١٩٤٣ إلى
٤٢ مليوناً من الجنيهات ، كذلك أخذت أرصدة مصر تتراكم في لندن في
نفس الوقت ، زادت من ٢٠ مليوناً من الجنيهات في سنة ١٩٣٩ إلى ما يقرب

(١) راجع الفقرة ٣٩٤ ص ٣٦٩ فيما سبق .

من ٢٠٠ مليون جنيه في آخر سنة ١٩٤٣ ، وزاد ما يقابلها من التداول النقدي في مصر بالسرعة ذاتها .

وكان الدين المصري القديم يبلغ وقتئذ ٩٢ مليوناً من الجنيهات الانجليزية موزعة كالآتي : ٥٥,٣ مليوناً من الدين الموحد ٤٪ ، و ٣٠,٦ مليوناً من الدين الممتاز ٣٪ ، و ٠,٨ مليوناً من الدين المضمون ٣٪ ، و ٢,٢ مليوناً من قرض الخزانة المصرية ٤٪ ، و ٣,٦ مليوناً من قرض الخزانة المصرية ٣٪ . وبلغ الموجود من الدين المصري في الخارج نحو ٣٤ مليون جنيه انجليزي ، منها نحو ١٥ مليوناً في لندن (١) .

وكان التبديل في ذلك الوقت يقصد منه تحقيق الأغراض الآتية :

(١) تخفيض كمية السندات الموجودة خارج البلاد ، وتحويلها إلى سندات قرض داخلي .

(٢) امتصاص الفائض من القوة الشرائية بواسطة الاكتتاب في القرض والحد من ارتفاع نفقات المعيشة تبعاً لذلك .

(٣) تخفيض أعباء خدمة الدين العام بإصدار القرض الجديد بفائدة أقل سعراً .

لذلك صدر في ٧ سبتمبر سنة ١٩٤٣ المرسوم بقانون رقم ٩٥ سنة ١٩٤٣ بالاذن لوزارة المالية في تحويل الدين العام كله أو بعضه إلى دين أقل فائدة ، وفي أن يعقد قروضا لآجال قصيرة أو متوسطة أو طويلة ، وكل ذلك بالشروط والأوضاع التي يحددها بموافقة مجلس الوزراء ، وفي حدود ٤٠ مليوناً من

(١) البنك الأهلي المصري ، النشرة الاقتصادية ، المجلد السادس (١٩٥٣)

الجنيئات على أن يكون الغرض من هذه القروض استهلاك وسداد جزء من الدين العام .

وبناء على موافقة مجلس الوزراء في ٢٢ سبتمبر سنة ١٩٤٣ سدد الباقي من الدين المضمون ، والباقي من قرضي الخزينة ، كما تقرر تسديد الباقي من قرضي القطن لسنة ١٩٤١ وسنة ١٩٤٢ على اعتبار أن تسديدهما مما تغطي به مصلحة الخزينة العامة من جهة (فقد كانت فائدتهما $\frac{1}{4}\%$ و $\frac{1}{4}\%$ ، بينما أقصى فائدة للقرض الجديد $\frac{3}{4}\%$) وما يساعد عملية التبدل من جهة أخرى ، وأصدر القرض الوطني لتحقيق هذا الغرض .

المطلب الثاني

الدين المثبت

يشمل الدين المثبت : القرض الوطني ، وقروض القطر ، وقرض فلسطين ، وقرض الإصلاح الزراعي ، وقروض الانتاج ، وقروض التمويل الخارجي (قرض الأرصدة الاسترلينية الحرة) ، وبعض قروض خارجية ، وقروض المؤسسات العامة . وفي فبراير سنة ١٩٦٠ أمم البنك الأهلي المصري وبنك مصر ، وحولت أسهمها إلى سندات عامة . ثم أمم البنك البلجيكي في أواخر سنة ١٩٦٠ وفي يولييه سنة ١٩٦١ أممت باقي البنوك وشركات التأمين وبعض الشركات وحولت أسهمها إلى سندات على الدولة .

وستكلم فيما يلي عن كل قرض من هذه القروض باختصار .

§ ١ - القرض الوطني

٤٩٢ - اصدر من القرض الوطني أربعة أنواع (وجميعها أصدرت بسعر التعادل وبالعملة المصرية) :

(أ) القرض الوطنى القصير الأجل - وقيمته ثلاثة ملايين من الجنيهات ،
بفائدة ١ ٪ ومدة ثلاث سنوات تبدأ من ١٥ ديسمبر سنة ١٩٤٣ مع قابلية
الاستهلاك فى أى وقت بعد سنتين ، أى ابتداء من ١٥ ديسمبر سنة ١٩٤٥
لغاية ١٥ ديسمبر ١٩٤٦ .

(ب) القرض الوطنى القصير الأجل - وقيمته خمسة ملايين من الجنيهات
بفائدة ٢ ٪ ومدة سبع سنوات تبدأ من ١٥ ديسمبر سنة ١٩٤٣ مع قابلية
الاستهلاك فى أى وقت بعد خمس سنوات ، أى ابتداء من ١٥ ديسمبر سنة
١٩٤٨ لغاية ١٥ ديسمبر سنة ١٩٥٠ .

(ج) القرض الوطنى المتوسط الأجل - وهو غير محدود القيمة ، وفائدته
٢ ٪ ومدة ١٥ سنة تبدأ من ١٥ نوفمبر سنة ١٩٤٣ مع قابلية الاستهلاك بعد
الثلى عشرة سنة ، أى اعتبارا من ١٥ نوفمبر سنة ١٩٥٥ لغاية ١٥ نوفمبر سنة
١٩٥٨ .

(د) القرض الوطنى الطويل الأجل - وهو غير محدود القيمة أيضا وفائدته
٣ ٪ ومدة ٣٠ سنة تبدأ من أول نوفمبر سنة ١٩٤٣ مع قابلية الاستهلاك
بعد عشرين سنة ، أى اعتبارا من أول نوفمبر سنة ١٩٦٣ لغاية أول نوفمبر
سنة ١٩٧٣ .

وخصص قسط سنوى قدره نصف مليون جنيه لتكوين مال احتياطى
لاستهلاك القرض الوطنى المتوسط الأجل ، كما خصص أيضا مبلغ سنوى
لا يقل عن ٢ ٪ من جملة قيمة الاكتتاب فى القرض الوطنى الطويل الأجل
لتكوين مال احتياطى لاستهلاكه .

وجعلت فئات القرضين المتوسط لأجل والطويل الأجل ١٠ و ٥٠ و ١٠٠
و ٥٠٠ و ١٠٠٠ جنيه مصرى ليشتمل الاكتتاب فيها لصغار المدخرين ، أما

القرضان القصيران فصلدرا بفئات كبيرة (١٠٠٠ و ٥٠٠٠ و ١٠٠٠٠ جنيهه
مصرى) حيث أعدا لبيعها للمؤسسات المالية والبنوك . وجميع سندات هذا
القروض لحاملها .

وتقرر قبول سندات قرض القطس بـ ٤٪ (١٩٤٢ - ١٩٤٦) و ٤٪
(١٩٤٤ - ١٩٤٨) للاكتتاب في أى من القروض الأربعة ، كما تقرر قبول
الاكتتاب في القرض الطويل الأجل مقابل سندات الدين الممتاز بـ ٣٪
وسندات الدين الموحد ٤٪ وذلك بعلاوة قدرها ١٪ عن القيمة الاسمية بالنسبة
للأول و ٢٪ بالنسبة للثاني ، تشجيعا لعملية التبديل .

وأعفيت فوائد هذه القروض ورأس مالها من كل ضريبة حالية أو مستقبلية
مباشرة أو غير مباشرة بما فيها ضريبة التركات :

وقد لاقت هذه القروض نجاحا كبيرا ، وبلغ مجموع قيمة المكتتب
فيه من سندات القرض الطويل الأجل بـ ٣١٪ (١٩٦٣ - ١٩٧٣) عن طريق
تبديل سندات قديمة بـ ٤٩ مليوناً من الجنيهات المصرية (من ذلك : ٣٤,٤
مليون جنيه من الدين الموحد ، و ١٢,١ مليون جنيه من الدين الممتاز ، و ٣
ملايين جنيه من قرض القطس) ، وبلغ مجموع الاكتتاب النقدي ١٧,٤
مليوناً من الجنيهات . أما الاكتتاب في القروض الثلاثة الأخرى فكان معظمه
نقدا .

وكانت النتيجة النهائية لعمليات الاكتتاب كما يلي :

(أ) - القرض الوطنى الطويل الأجل :

بـ ٣١٪ (١٩٦٣ - ٧٣) : ٦٦,٩٩٧,٩٧٠ جنيهات .

(ب) - المتوسط الأجل :

بـ ٢٤٪ (١٩٥٥ - ٥٨) : ١١,٠٠٣,٨٨٠

(ب) - القصر الأجل :

$$\frac{1}{4}\% (1948 - 50) : 5,000,000 \text{ جنيه}$$

(د) - القصر الأجل :

$$\frac{1}{4}\% (1945 - 46) : 3,000,000$$

المجموع : ٨٦,٠٠١,٨٥٠ جنيه

ومن هذا المجموع بلغت الاكتتابات الجديدة نحو ٣٦ مليون جنيه ، أما الباقي ويبلغ حوالى ٥٠ مليوناً من الجنيئات فيمثل القروض السابقة المحولة إلى القرض الجديد .

وقد تم سداد القرضين القصيرى الأجل $\frac{1}{4}\%$ و $\frac{1}{4}\%$ الأول فى ١٥ ديسمبر سنة ١٩٤٦ والثانى فى ١٥ ديسمبر سنة ١٩٥٠ ، كما تم سداد القرض المتوسط الأجل $\frac{1}{4}\%$ فى نوفمبر سنة ١٩٥٨ ، بعضه نقداً ، والبعض الآخر عن طريق الاكتتاب فى سندات قرض الانتاج الثالث 3% (١٩٦٥ - ١٩٦٨) ولا يتبقى الآن غير القرض الطويل الأجل $\frac{3}{4}\%$. وقد صدر قرار جمهورى بالقانون ١٤٩ لسنة ١٩٦١ بتحويل سندات هذا القرض إلى سندات قرض انتاج ، ورفع سعر فائدته إلى $\frac{3}{4}\%$ واعفائه وفوائده من جميع الضرائب المباشرة وغير المباشرة الحالية والمستقبلية فيما عدا ضريبة التركات بجميع أنواعها (وقد كان القرض الوطنى معنى منها) ويرجع عدم إعفائها من ضريبة التركات إلى أن ذلك يتمشى مع الاتجاه إلى دعم المجتمع الاشتراكى الجديد ، حتى لا يكون هناك امتياز لفئة من المستثمرين على غيرها وحتى يتحقق العدل والمساواة (كما جاء فى المذكرة الايضاحية) ، وقد جعل قابلاً للاستهلاك فى المدة من ١٩٧١ - ١٩٧٣ (وكان القرض الوطنى المحول قابلاً للاستهلاك فى المدة

من ١٩٦٣ — ١٩٧٣ ، وتبلغ الفائدة على قسطين في نفس المواعيد التي كانت مقررة من قبل للقرض الوطني (أى في أول مايو وأول نوفمبر) (١) .

§ ٢ - قروض القطن

القطن محصول مصر الأساسي ، تصدره وتحصل من ثمنه على جميع ما تحتاج إليه تقريبا ، ولذلك فإن مما يههما أن يكون سعره مرتفعا ، ومن الوسائل التي تلجأ إليها الحكومة لحفظ سعره من التدهور شراؤها له ، وهي تحتاج إلى أموال للشراء فتصدر القروض المعروفة بقروض القطن ، كما أنها تصدر أذونا على الخزنة لنفس الغرض . وسنتكلم هنا على القروض أما الأذون فسنتكلم عليها عند الكلام على الدين السائر .

قروض سنة ١٩٤١ و ١٩٤٢ :

٤٩٣ — أصدرت الحكومة في سنة ١٩٤١ وسنة ١٩٤٢ قرضين لتمويل محصول القطن بمقتضى القانونين رقم ٤٧ لسنة ١٩٤١ ورقم ٩٠ لسنة ١٩٤٢ ، على التوالي أولهما بمبلغ عشرة ملايين من الجنيهات بفائدة ٤ ٪ ، والثاني بمبلغ مليونين من الجنيهات بفائدة ٤ ٪ ، وقد حول بعضها إلى القرض الوطني وسدد الباقي .

قرض سنة ١٩٤٦ :

٤٩٤ — أصدرت الحكومة في يونيو سنة ١٩٤٦ ، بمقتضى القانون رقم ١

(١) بالنسبة للكيون رقم ٣٦ المستحق في أول نوفمبر سنة ١٩٦١ احتسبت الفائدة بسعر ٣ ٪ من أول مايو إلى ٢٧ أغسطس سنة ١٩٦١ (تاريخ صدور القانون) ثم ٣ ٪ عن المدة بعد ٢٨ أغسطس سنة ١٩٦١ .

٤١ لسنة ١٩٤٦ قرضا بمبلغ ٣٠ مليون جنيه لتمويل القطن الذي تشتريه من محصول ١٩٤٦ - ١٩٤٧ ، وجعلت فائدته ٢,٢٥٪ ومدته سبع سنوات ويستهلك بعد أول يونيو سنة ١٩٤٨ إلى أول يونيو سنة ١٩٥٣ وقد خصص من هذا القرض ٢٠ مليوناً للمؤسسات المالية ، وطرح الباقي (١٠ ملايين) للاكتتاب العام . وقد تم استهلاكه جميعه في أول ديسمبر سنة ١٩٤٩ ، أى قبل تاريخ استحقاقه بنحو أربع سنوات .

فروض سنة ١٩٥٢ :

٤٩٥ - رخص المرسوم بقانون رقم ٨٨ لسنة ١٩٥٢ لوزير المالية والاقتصاد في أن يصدر بمصر قرضين لتمويل القطن الذي تشتريه الحكومة .

(أ) الأول - قيمته ١٥ مليوناً من الجنيهات بفائدة ٣ ١/٢ ٪ ، ومدته ثلاث سنوات مع قابلية السداد والاستهلاك بعد انقضاء سنتين من تاريخ إصداره .

(ب) الثاني - قيمة ١٠ ملايين من الجنيهات بفائدة ٣ ٣/٤ ٪ ، ومدته خمس سنوات مع قابلية السداد أو الاستهلاك بعد انقضاء ثلاث سنوات من تاريخ إصداره .

ولم يطرح للاكتتاب سوى القرض الأول ، وأكتبت المؤسسات المالية في الشطر الأكبر منه وقد تم سداؤه في أغسطس سنة ١٩٥٥ ، أما القرض الثاني فلم تحتاج الحكومة إلى طرحه للاكتتاب .

§ ٣ - قرضا فلسطين

٤٩٦ - رخص القانون رقم ٩٠ لسنة ١٩٤٨ لوزير المالية في أن يصدر قرضا لمواجهة المصروفات الاضافية لقوات الدفاع المصرية بمناسبة الحالة في

فلسطين وأطلق عليه « قرض الحكومة المصرية لقضية فلسطين » وهو على نوعين قيمة كل منها ١٥ مليوناً من الجنيهات .

(أ) الأول بفائدة ٢ ٪ ومدة ١٢ سنة تبدأ من ١٠ فبراير سنة ١٩٤٩ ، مع قابلية الاستهلاك في أى وقت بعد عشر سنوات ، أى اعتباراً من ١٠ فبراير سنة ١٩٥٩ لغاية ١٠ فبراير سنة ١٩٦١ . وقد مدد هذا القرض عن طريق الاكتتاب بسنداته في قرض الانتاج السادس ٣ ٪ (١٩٧١ - ١٩٧٣) ، والبعض الآخر نقداً .

(ب) الثاني بفائدة ٣ ٪ ومدة ٣٠ سنة تبدأ من ١٥ فبراير سنة ١٩٤٩ ، مع قابلية الاستهلاك في أى وقت بعد عشرين سنة ، أى اعتباراً من ١٥ فبراير سنة ١٩٦٩ لغاية ١٥ فبراير سنة ١٩٧٩ .

وقد أعفى هذان القرضان من الضرائب الحالية والمستقبلية ما عدا ضريبة التركات ، بمقتضى القانون رقم ٣٢ لسنة ١٩٥١ وتدفع فائدة كل منهما كل ستة شهور بواقع نصف الفائدة السنوية ، وعخص مبالغ سنوي لا يقل عن ٣١٥٠٠٠ جنيه لتكوين مال احتياطي لاستهلاك القرض الثانى ، أما القرض الأول فلم يخصص أى مبلغ لاستهلاكه .

§ ٤ - قرض الإصلاح الزراعى

٤٩٧ - رخص في إصدار هذا القرض لأداء ثمن الأراضى المستولى عليها تنفيذاً للمرسوم بقانون رقم ١٧٨ لسنة ١٩٥٢ بشأن الإصلاح الزراعى ، في حدود ٢٠٠ مليون من الجنيهات لمدة ٤٠ سنة بالقيمة الاسمية وبفائدة ١ ٪ . وسنداته اسمية ، ولا يجوز التصرف فيها إلا لمن يحمل جنسية الجمهورية .

العربية المتحدة ويستهلك القرض خلال مدة أقصاها أربعون سنة من تاريخ اصدا ره وبلغ ما أصدر منه حتى آخر نوفمبر سنة ١٩٦١ : ٤٢,١ مليون جنيه (١) وهذا القرض لم يطرح للاكتتاب العام وإنما سلمت سندات له للملاك الأرضي التي استولى عليها تنفيذاً لقانون الاصلاح الزراعي المذكور ويعد من القروض الاجبارية .

٥٤- سندات البنوك والشركات والمنشآت المؤممة

٤٩٨- صدر في ١١ فبراير سنة ١٩٦٠ قراران بقانونين يؤمم احدهما بنك مصر (القرار بقانون رقم ٣٩ لسنة ١٩٦٠) ، ويؤمم الآخر البنك الأهلي المصري (القرار بقانون رقم ٤٠ لسنة ١٩٦٠) ، ونص فيها على تحويل ١٠٠م كل من البنكين إلى سندات على الدولة لمدة اثني عشرة سنة ، مع نجواز استهلاكها كلها أو بعضها (بالقيمة التي حولت بها) بعد عشر سنوات (١٩٧٠ - ٧٢) . وبفائدة قدرها ٥ ٪ ، على أن تحدد قيمة كل سند بسعر السهم حسب اقفال بورصة القاهرة في ١١ فبراير سنة ١٩٦٠ . ولما كانت السوق قد انفلتت في ذلك التاريخ بسعر ٢٩ جنيها و ٨٠٠ مليم لسهم البنك الأهلي ، و ٢٢ جنيها و ٧٠٠ مليم لسهم بنك مصر ، فان جملة الدين تكون ٢٠ مليوناً و ٢٩٠ ألف جنيه .

وفي أول ديسمبر سنة ١٩٦٠ صدر قراران بقانونين ، ينص أولهما (القرار بقانون رقم ٢٨٥ لسنة ١٩٦٠) على تصفية شركة سكك حديد مصر

(١) رخص في اصدار هذا القرض في الأصل بالمرسوم بقانون رقم ٣٥٠ لسنة ١٩٥٢ لمدة ٣٠ سنة وبفائدة قدرها ٣ ٪ ، ونص فيه على أنه لا يجوز التصرف في سندات له إلا لمصرى . ثم عدلت هذه الأحكام إلى الأحكام المذكورة في المتن بمقتضى القرار بقانون رقم ١٦٨ لسنة ١٩٥٨ الصادر في ٢٨ سبتمبر سنة ١٩٥٨ ، وذلك توحيداً لأحكام هذا القرض في شطرى الجمهورية العربية المتحدة وقتئذ ، سورية ومصر .

الكهربائية وواحاحات عين شمس (التى أنشأت ضاحية مصر الجديدة ، احدى ضواحي مدينة القاهرة) وتحويل أسهمها وحصصها إلى سندات على الدولة . وينص الثانى (القرار بقانون رقم ٢٨٨ لسنة ١٩٦٠) على انتقال ملكية البنك البلجيكي والدولى بمصر (الذى سعى فيما بعد بنك بورصعيد بمقتضى القرار الجمهورى رقم ٣٣٧ لسنة ١٩٦١) ، إلى الدولة ، وتحويل أسهمه إلى سندات على الدولة أيضا . وحددت القيمة الاسمية لسندات الشركة بسعر السهم أو الحصة حسب اقبال بورصة الأوراق المالية بالقاهرة يوم ٣٠ نوفمبر سنة ١٩٦٠ وهو اليوم السابق على صدور القانون رقم ٢٨٥ لسنة ١٩٦٠ المذكور . أما سندات البنك فقد نص على تحديد قيمتها الاسمية على أساس قيمة التصفية كما تقررها لجنة تشكل من رئيس محكمة استئناف القاهرة ومستشار الرأى لوزارة الاقتصاد بمجلس الدولة ومندوب يعينه وزير الاقتصاد ، على ألا تتجاوز قيمة التصفية سعر السهم حسب اقبال بورصة القاهرة يوم ٣٠ نوفمبر سنة ١٩٦٠ (١) .

وكل من سندات الشركة المذكورة والبنك قابلة للتداول ، من تاريخ العمل بالقانونين المذكورين (أول ديسمبر سنة ١٩٦٠) ، وهى لمدة ١٢ سنة ، وبفائدة سنوية قدرها ٥ ٪ ، ويجوز استهلاكها بعد مرور عشر سنوات ، كليا أو جزئيا بالقيمة الاسمية ، بطريق الاقتراع فى جلسة علنية .

وصدر بعد ذلك القرار بقانون رقم ١١٠ لسنة ١٩٦١ (الذى عدل فيما بعد بالقرار بقانون رقم ١٢١ لسنة ١٩٦١) بتأميم منشآت كبس القطن ، وتحويل أسهمها إلى سندات على الدولة بفائدة ٤ ٪ ، ولمدة ١٥ سنة (٢) .

(١) تمديد قيمة السند طبقاً لذلك بمبلغ سبعة جنيهات و ٧٨٨ مليا . وصدر بهذا التصديقا القرار الوزارى رقم ٥٣٦ لسنة ١٩٦١ .

(٢) عدل القرار بقانون الثانى المادة الثالثة من القرار بقانون الأول ، بأن جعل مدة السندات ١٥ سنة ، وفأدتها ٤ ٪ بدلا من ١٢ سنة و ٥ ٪ التى كان ينص عليها القانون الأول . ونص على العمل بالتعديل من تاريخ العمل بالمعدل بالقانون الأول (١١ يوليه سنة ١٩٦١) .

وفى ٢٠ يوليه سنة ١٩٦١ صدرت ثلاثة قرارات بقوانين على جانب كبير من الأهمية ، عرفت مع غيرها بالقوانين الاشتراكية . أم أولها (القرار بقانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٦١) بجميع البنوك وشركات التأمين وبعض الشركات والمنشآت الهامة . وقرر الثانى (القرار بقانون رقم ١١٨ لسنة ١٩٦١) مساهمة الحكومة فى بعض الشركات والمنشآت بنسبة ٥٠٪ من رأس مالها . أما الثالث (القرار بقانون رقم ١١٩ لسنة ١٩٦١) فوضع حدا أقصى للملكية الفردية فى أسهم بعض الشركات ، ما قيمته مبلغ عشرة آلاف جنيه . وقرر استيلاء الدولة على ما زاد على ذلك .

وأوضح كل قانون فى جدول ملحق به الشركات التى تنطبق عليها نصوصه ، بكل من إقليمى الجمهورية ، وعرض أصحاب الأسهم المستولى عليها بسندات اسمية على الدولة ، قابلة للتداول ، ومدتها ١٥ سنة ، بفائدة سنوية قدرها ٤٪ ، مع جواز استهلاكها بقيمتها الاسمية بعد عشر سنوات ، كليا أو جزئيا ، بطريق الاقتراع فى جلسة علنية . وحددت القيمة الاسمية لكل سند بسعر السهم حسب آخر اقفال بيورصة الأوراق المالية بالقاهرة قبل صدور اللوائح المذكورة ، أى يوم ١٩ يوليه سنة ١٩٦١ ، وبالنسبة للأسهم التى لم تكن متداولة أو كان قد مضى على آخر تعامل عليها أكثر من ستة شهور ، شكلت لجان لتقدير قيمتها ، كل لجنة منها مكونة من ثلاثة أعضاء أحدهم مستشار من محكمة الاستئناف ويرأس اللجنة (١) .

(١) بلغت قيمة ما انتهى من تقدير قيمته حتى ٩ فبراير سنة ١٩٦٢ من الأسهم والخصص التى استولت عليها الدولة ٢٥٨ مليوناً من الجنيهات ، من ذلك ٥٢ مليوناً بمقتضى القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٦١ ، و ٣٣ مليوناً بمقتضى القانون رقم ١١٨ لسنة ١٩٦١ ، ١٧٣ مليوناً بمقتضى القانون رقم ١١٩ لسنة ١٩٦١ . وكان نصيب الأجانب فى المبالغ المذكورة : ٢٨,٥٪ و ١٢,٥٪ و ١٠,٧٪ على التوالى .

صدرت بعد ذلك عدة قرارات بقوانين تضيف شركات ومنشآت أخرى إلى الجداول الملحقه بالقوانين السابقة ، وبذلك تسرى عليها أحكامها (١). وتعتبر السندات التي حولت إليها الأهمم والخصص سندات قروض إجبارية.

§ ٦ - قروض الانتاج

أصدرت الحكومة حتى فبراير سنة ١٩٦١ عدة قروض لتمويل المشروعات الانتاجية والخدمات العامة التي تقوم بها على سبع دفعات : الأولى في سنة ١٩٥٤ ، والثانية في سنة ١٩٥٦ ، والثالثة في سنة ١٩٥٨ ، والرابعة في سنة ١٩٥٩ ، والخامسة والسادسة في سنة ١٩٦٠ ، والسابعة سنة ١٩٦١ .

(أولاً) قروض سنة ١٩٥٤ :

٤٩٩- أذن القانون رقم ٦٤٣ لسنة ١٩٥٤ لوزير المالية والاقتصاد (الآن وزير الخزانة) في أن يصدر في مصر ثلاثة قروض للمشروعات الانتاجية والخدمات العامة وهي :

(١) قرض قصير الأجل - قيمته خمسة ملايين من الجنيهات بفائدة ٢½٪ ، ومدته خمس سنوات تبدأ من ٤ يناير سنة ١٩٥٥ مع قابلية التسديد أو الاستهلاك في أى وقت بعد أربع سنوات ، أى ابتداء من ٤ يناير سنة ١٩٥٩ حتى ٤ يناير سنة ١٩٦٠ .

(١) أضافت القرارات بقوانين رقم ١٤٥ و ١٨٠ لسنة ١٩٦١ و ٤١ و (١م) و ٤٢ و (١م) و ٧٠ و (١م) لسنة ١٩٦٢ ، شركات ومنشآت إلى الجدول المرفق بالقانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٦١ . كما أضافت القرارات بقوانين رقم ١٦٠ لسنة ١٩٦١ و رقم ٣٢ و ٤١ و (٢م) و ٤٢ و (٢م) و ٧٠ و (٢م) لسنة ١٩٦٢ ، شركات ومنشآت إلى الجدول المرفق بالقانون رقم ١١٨ لسنة ١٩٦١ .

وسندات هذا القرض فئات ٢٠ و ١٠٠ و ٥٠٠ و ١٠٠٠ جنيه ، وهو يلائم البنوك والمؤسسات المالية التي لا تستطيع استثمار أموالها لفترة طويلة .

وقد تم تسديد هذا القرض بعضه عن طريق الاكتتاب بسنداته في قرض الانتاج الرابع ٣١٪ (١٩٦٩ - ١٩٧١) والبعض الآخر نقدا .

(ب) قرض متوسط الأجل - قيمته عشرة ملايين من الجنيهات بفائدة ٣٪ ، ومدته عشر سنوات تبدأ من ٥ يناير ١٩٥٥ مع قابلية للتسديد أو الاستهلاك في أي وقت بعد تسع سنوات ، أي ابتداء من ٥ يناير سنة ١٩٦٤ حتى ٥ يناير سنة ١٩٦٥ .

وسنداته فئات ١٠ و ١٠٠ و ٥٠٠ و ١٠٠٠ جنيه وهو يلائم شركات التأمين وهيئات الاستثمار المختلفة التي ليست في حاجة ماسة في فترات قريبة إلى ما توظف من مال .

(ج) قرض طويل الأجل - قيمته عشرة ملايين من الجنيهات بفائدة ٣١٪ ، ومدته ١٥ سنة تبدأ من ١٥ يناير سنة ١٩٥٥ مع قابلية للتسديد أو الاستهلاك في أي وقت بعد ١٤ سنة أي ابتداء من ١٥ يناير سنة ١٩٦٩ حتى ١٥ يناير سنة ١٩٦٩ وقت بعد ١٤ سنة ابتداء من ١٥ يناير سنة ١٩٦٩ حتى ١٥ يناير سنة ١٩٧٠ .

وسنداته فئات ١٠ و ١٠٠ و ٥٠٠ و ١٠٠٠ جنيه وهو يلائم الأفراد وبخاصة صغار المدخرين الذين ينشدون استثمار أموالهم استثماراً مأموناً لفترة طويلة .

وقد طرحت هذه القروض جميعاً للاكتتاب بجملة واحدة ، بالقيمة الاسمية ، وتم الاكتتاب فيها ، وتدفق فوائدها السنوية كل ستة شهور بواقع النصف ، وسنداتها لحاملها وهي وفوائدها معفاة من كل ضريبة مباشرة وغير مباشرة حالية أو مستقبلية ، فيها عدا الضرائب على التركات بكافة أنواعها .

(ثانيا) قرض سنة ١٩٥٦ :

٥٠٠ - أذن القانون رقم ٧٦ لسنة ١٩٥٧ لوزير المالية والاقتصاد (الآن: وزير الخزانة) في أن يصدر في مصر قرضين آخرين لتمويل مشروعات الانتاج وهما :

(١) قرض قصير الأجل - قيمته خمسة ملايين من الجنيهات بفائدة ٢ ١/٢٪ ، ومدته خمس سنوات تبدأ من ٢٥ أبريل سنة ١٩٥٦ وتسدد القيمة الاسمية لجميع سندات في ٢٥ أبريل ١٩٦١ ، وأصدرت سندات بالفئات الآتية : ١٠ و ١٠٠ و ٥٠٠ و ١٠٠٠ جنيه . وقد تم تسديد سندات هذا القرض ، بعضها عن طريق الاكتتاب في سندات قرض الانتاج ١/٣ ١/٣٪ (١٩٧٣ - ١٩٧٥) ، والبعض الآخر نقدا .

(ب) قرض طويل الأجل - قيمته ٢٠ مليون جنيه بفائدة ٣ ١/٢٪ ومدته ١٧ سنة تبدأ من ٢٥ أبريل سنة ١٩٥٦ مع قابلية الوفاء أو الاستهلاك في أى وقت بعد ١٥ سنة ، أي ابتداء من ٢٥ أبريل سنة ١٩٧١ لغاية ٢٥ أبريل ١٩٧٣ .

وسندات هذا القرض بالفئات الآتية ٥ و ١٠ و ١٠٠ و ٥٠٠ و ١٠٠٠ جنيه .

وقد طرح القرضان للاكتتاب جملة واحداة وبالقائمة الاسمية وتم الاكتتاب فيها ، وتدفع فائدة كل منها السنوية كل ستة شهور بواقع النصف ، وسنداتهما لحاملها وهي وفوالدها معفاة من كل ضريبة مباشرة أو غير مباشرة حالية أو مستقبلية ، فيما عدا الضرائب على التركات بجميع أنواعها .

(ثالثا) قرض سنة ١٩٥٨ :

٥٠١ - أذن القرار بقانون رقم ١٧٨ لسنة ١٩٥٨ لوزير الخزانة في

إصداره بالأقليم المصرى ، وقيمه ١٥ مليوناً من الجنيهات ، بفائدة سنوية ٣٪ ومدته عشر سنوات تبدأ من ١٥ نوفمبر سنة ١٩٥٨ ، مع قابلية الوفاء أو الاستهلاك فى أى وقت بعد سبع سنوات أى ابتداء من ١٥ نوفمبر سنة ١٩٦٥ لغاية ١٥ نوفمبر سنة ١٩٦٨ .

وسندات بالفئات الآتية : ١٠ و ١٠٠ و ٥٠٠ و ١٠٠٠ جنيهه ، وهى لحاملها . وقد طرح للاكتتاب جملة واحدة ، بالقيمة الاسمية ، وتدفع فلاته كل ستة أشهر بواقع نصف الفائدة السنوية (فى ١٥ مايو و ٢٥ نوفمبر من كل سنة) .

وقبل الاكتتاب فيه بسندات القرض الوطنى المتوسط الأجل ٢٣٪ (١٩٥٥ ، ١٩٥٨) التى كان قد حل ميعاد الوفاء بها فى ١٥ نوفمبر سنة ١٩٥٨ وذلك بالقيمة الاسمية .

وسندات هذا القرض وفوائدها معفاة أيضاً من كل ضريبة مباشرة أو غير مباشرة حالية أو مستقبلية عدا ضرائب التكرات بجميع أنواعها ، وقد تم الاكتتاب فيه .

(رابعا) قرض سنة ١٩٥٩ :

٥٠٢ - أذن القرار بقانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٥٩ لوزير الخزانة فى إصداره بالأقليم المصرى ، وقيمه ٢٥ مليوناً من الجنيهات ، بفائدة سنوية ٣.٣٪ ومدته اثنتا عشرة سنة تبدأ من ٢٨ مارس سنة ١٩٥٩ ، مع قابلية الوفاء أو الاستهلاك فى أى وقت بعد عشر سنوات أى ابتداء من ٢٨ مارس سنة ١٩٦٩ لغاية ٢٨ مارس سنة ١٩٧١ .

وسندات بفئات ٥ ، ١٠ ، ١٠٠ ، ٥٠٠ ، ١٠٠٠ جنيه وهى لحاملها .

وقد طرح للاكتتاب جملة واحدة ، بالقيمة الاسمية ، وتُدفع فائدته كل ستة أشهر بواقع نصف الفائدة السنوية (في ٢٨ مارس و ٢٨ سبتمبر من كل سنة) .

وقبل الاكتتاب فيه بسندات قرض الانتاج الأول القصير الأجل $2\frac{1}{4}\%$ (١٩٥٩ - ١٩٦٠) وذلك بالقيمة الاسمية .

وسنات هذا القرض وفوائدها معفاة أيضا من كل ضريبة مباشرة أو غير مباشرة حالية أو مستقبلية ، فيما عدا الضرائب على التركات بجميع أنواعها . وقد تم الاكتتاب فيه .

(مصاصا) قرضائه ١٩٦٠ :

٥٠٣ - أصدر أولها بمقتضى القرار بقانون رقم ١٦ لسنة ١٩٦٠ بمبلغ ١٥ مليون جنية وبفائدة $3\frac{1}{4}\%$ لمدة ١٢ سنة تبدأ من أول مارس سنة ١٩٦٠ مع قابلية الوفاء أو الاستهلاك بعد عشر سنوات ، ابتداء من أول مارس سنة ١٩٧٠ وسنديات لحاملها ، وهي بنفس فئات قرض سنة ١٩٥٩ ، وهي وفوائدها معفاة من كل ضريبة مباشرة أو غير مباشرة ، حالية أو مستقبلية ، فيما عدا ضرائب التركات . وتُدفع الفائدة كل ستة أشهر (في أول مارس وأول سبتمبر من كل سنة) .

وأصدر القرض الثاني في نوفمبر سنة ١٩٦٠ بمقتضى القرار بقانون رقم ٢٨٢ لسنة ١٩٦٠ ، بمبلغ ٢٥ مليوناً من الجنيهات ، وبفائدة سنوية قدرها $3\frac{1}{4}\%$ ، تدفع كل ستة أشهر بواقع نصف الفائدة السنوية ، وهو لمسلسلة ١٢ سنة ، مع قابلية الوفاء أو الاستهلاك في أى وقت بعد تسع سنوات من تاريخ الاصدار . وسنديات لحاملها ، وهي بنفس فئات سندات قروض الانتاج

الأخرى ، وهى أيضا وفوائدها معفاة من كل ضريبة مباشرة أو غير مباشرة ،
حالية أو مستقبلية ، ما عدا الضرائب على التركات بجميع أنواعها .

(سادسا) قرض سنة ١٩٦١ :

٣٥٠٣ م - اصدر فى فبراير سنة ١٩٦١ بمقتضى القرار بقانون رقم ٣
لسنة ١٩٦١ ، بمبلغ ٣٠ مليوناً من الجنيهات ، وبفائدة سنوية قدرها ٣.٥٪
أيضا ، تدفع كل ستة شهور (فى ١١ فبراير و ١١ أغسطس من كل سنة)
بواقع نصف الفائدة السنوية ، وهو لمدة ١٤ سنة تبدأ من ١١ فبراير سنة
١٩٦١ مع قابلية الوفاء أو الاستهلاك بعد ١٢ سنة ، وسنداته لحاملها وهى
بنفس فئات سندات قروض الانتاج الأخرى ، وهى وفوائدها معفاة من كل
ضريبة مباشرة أو غير مباشرة حالية أو مستقبلية ، ما عدا الضرائب على التركات
بجميع أنواعها .

وقد قبل الاكتماب فيها بسندات القرض فلسطين ٢.٥٪ (١٩٥٩ - ١٩٦١)
وبسندات قرض الانتاج ٢.٥٪ لسنة ١٩٦١ ، بالقيمة الاسمية .

بذلك بلغت جملة قروض الانتاج (بعد استهلاك القرضين القصيرين)
مائة وخمسين مليوناً من الجنيهات ، فاذا أضفنا إليها القرض الوطنى المحل
إلى قرض إنتاج وجملته ٦٦,٩ مليوناً لكان المجموع ٢١٦,٩ مليوناً من الجنيهات

§ ٧ - قروض التمويل الخارجى (الارصدة الاسترلينية الحرة)

٥٠٤ م - تحتاج المشروعات الانتاجية التى تقوم بها الحكومة إلى تمويل
خارجى بعملات أجنبية ، ولما كان البنك الأهلى المصرى يمتلك أرصدة
استرلينية حرة ، وأرصدة مجمدة ، فقد رأت الحكومة أن تستعمل هذه الأرصدة
فى التمويل الخارجى عندما تحتاج إليها ، ولما كان الطريق الطبيعى للحصول

عليها من البنك هو شراؤها ولكن لكي يتم الشراء ينبغي أن يتوافر لدى الحكومة فائض ، وقد لا يتيسر ذلك في جميع الأحوال ، فتضطر إلى الاقتراض لشراؤها ، وقد يكون سعر الفائدة وقتئذ مرتفعاً فتضار الخزنة العامة ، هذا إلى جانب الأثر الانكاشي للقرض الذي قد يحدث في وقت غير ملائم ، لذلك اتفقت الحكومة مع البنك على أنه كلما احتاجت إلى مبلغ من الأرصدة الاسترلينية الحرة خلال السنوات المقبلة ، فإنها تعطى للبنك سندات بقيمة ما تحصل عليه ، بسعر فائدة قدره ٣ ٪ . وصدر لهذا الغرض القانون رقم ٢٤٣ لسنة ١٩٥٥ بالاذن لوزير المالية والاقتصاد (وزير الخزنة الآن) في إصدار سندات بمصر في حدود مائة مليون جنيه لمدة ١٥ سنة بالقيمة الاسمية ، على أن تستهلك بحلال مدة أقصاها ١٥ سنة من تاريخ إصدارها ، ومع إعفاء السندات وفوائدها من كل ضريبة مباشرة أو غير مباشرة حالية أو مستقبلية ، ولا تصدر هذه السندات إلا عند الحاجة .

وقد صدر منها حتى آخر نوفمبر سنة ١٩٦١ ثلاثة إصدارات :
الإصدار الأول في فبراير سنة ١٩٦٠ بمبلغ ٤٥ مليون جنيه ويستهلك في الفترة (١٩٧٠ - ٧٥) ، والإصدار الثاني في أوائل سنة ١٩٦١ بمبلغ ثمانية ملايين من الجنيهات ويستهلك في الفترة (١٩٧١ - ٧٦) ، والإصدار الثالث في نوفمبر سنة ١٩٦١ بمبلغ أربعة ملايين من الجنيهات ويستهلك في الفترة (١٩٧٣ - ٧٦) .

§ ٨ - قروض خارجية

أبرمت عدة اتفاقات بين الجمهورية العربية المتحدة (الاقليم المصري) وبين بعض الدول تحتوي على قروض وتسهيلات ائتمانية لتمويل ما يلزم لمشروعات برامج التنمية الاقتصادية بلغت مجملها حتى آخر يونيو سنة ١٩٦٢ . ٢٢٤,٢ مليون جنيه (١) . ومنها :

(١) هذا إلى جانب ما اتفق عليه القطاع الخاص مع شركات بريطانيا وألمانيا الغربية = (٢٩)

قروض الحكومة الأمريكية :

٥٠٥ - قلمت الحكومة الأمريكية القروض الآتية على أن تسدد هي وفوائدها بالجنهات المصرية .

١ - قرض مقداره ٧ مليون من الدولارات ، ومدة ٤٠ عاما ، وفائدته ٤٪ منويا ، تدفع على أقساط نصف سنوية ابتداء من ٣٠ يونيو سنة ١٩٥٨ على الرصيا ، في ٣١ ديسمبر سنة ١٩٥٧ ، ويدفع أصل الدين على أقساط نصف سنوية أيضا ابتداء من ٣١ ديسمبر سنة ١٩٥٨ . والفائدة والأصل يدفعان في بنك الاستيراد والتصدير بالولايات المتحدة الأمريكية . وقد صدر القانون رقم ٦٨٠ لسنة ١٩٥٤ بالترخيص لوزير المالية والاقتصاد في عقد هذا القرض .

٢ - قرض بمبلغ ٧ مليون جنيه مصري يسدد في بحر ٣٠ سنة بفائدة ٤٪ يستخدم في المشروعات الانتاجية .

٣ - اتفاقية باستيراد ما قيمته ١٥ مليون دولار من الدخان وبذرة القطن أو زيت فول الصويا والذرة من الولايات المتحدة ، يخصص ٧٥٪ منها تقادم إلى مصر كقرض يستخدم في مشروعات يتفق عليها .

٤ - قرض بمبلغ ١٢٥ مليون دولار ثمن سلع زراعية أمريكية تضمنته اتفاقية بتاريخ ٢٤ ديسمبر سنة ١٩٥٨ ، يستخدم في تمويل مشروعات إضافية للتنمية الاقتصادية يتفق عليها .

التسهيلات الوضعية الأخرى :

٥٠٦ - هذه التسهيلات عقدت منذ سنة ١٩٥٨ لتمويل ما يلزم لمشروعات برامج التصنيع من نقد أجنبي في شكل معدات إنتاج وخبرة فنية ،

= واليابان وسويسرا وبلجيكا والدانمرك وقدره ٤٠ مليون من الجنيهات ، وشركة نيات الايطالية وقدره ٣١ مليون من الجنيهات .

وهي ليست طليقة تستخدم في أي غرض . وانما أبرمت لأغراض معينة وفي بلاد معينة ، ومنها :

(١) اعتماد من الاتحاد السوفيتي في حدود ٧٠٠ مليون روبل (٦٠,٩٤٢,٠٠٠ جنيه) . بفائدة ٢ ½ % بمقتضى اتفاق التعاون الاقتصادي مع الاتحاد السوفيتي . استخدم منه حتى آخر يونيو سنة ١٩٦٢ ٤٦,٥ مليون جنيه ، وتم الارتباط على ١٣,٧ مليون جنيه .

(٢) اعتماد آخر من الاتحاد السوفيتي في حدود ٤٠٠ مليون روبل (نحو ٣٥ مليون جنيه) لتغطية تكاليف المرحلة الأولى من السد العالي بأسوان بمقتضى اتفاق آخر . واعتماد ثالث في حدود ٩٠٠ مليون روبل لتغطية تكاليف المرحلة الثانية بمقتضى اتفاق آخر وكلا القرضين بفائدة ٢,٥ % .

(٣) ضمان من الحكومة الألمانية الاتحادية للعقود التي تبرم بين المؤسسات الألمانية والهيئات ذات الشأن في الجمهورية العربية المتحدة بشروط معينة ، ويبلغ مجموع التسهيلات والضمانات ما يعادل ٤٨٠ مليون مارك (٤٥ مليون جنيه) ، استخدم منها حتى آخر يونيو سنة ١٩٦٢ مبلغ ١١,٦ مليون جنيه .

(٤) اتفاقات مع يوغسلافيا على قروض في حدود ٧ ملايين من الجنيهات استخدم منها حتى آخر يونيو سنة ١٩٦٢ ٤ ملايين جنيه .

(٥) اتفاق مع ألمانيا الديمقراطية في أغسطس سنة ١٩٥٨ على اعتماد في حدود ٧,٥ مليون جنيه بفائدة ٢,٥ % ، وقد استخدم منه حتى آخر يونيو سنة ١٩٦٢ مبلغ ٧ مليون جنيه .

(٦) اتفاق مع اليابان في سبتمبر سنة ١٩٥٨ على تسهيلات ائتمانية في حدود ٣٠ مليون دولار (نحو ١٠,٥ مليون جنيه) بشروط تشابه شروط الاتفاق مع ألمانيا الاتحادية ، واستخدم منه حتى آخر يونيو سنة ١٩٦٢ : ٤,٤ مليون جنيه .

(٧) اتفاق مع هولندا على قرض في حدود ٥,٣ مليون جنيه استخدم منه حتى آخر يونيو سنة ١٩٦٢ نصف مليون جنيه .

(٨) اتفاقات مع مؤسسات إيطالية في حدود مبلغ ٥٩,١ مليون جنيه استخدم منها حتى آخر يونيه سنة ١٩٦٢ مبلغ ٢٤,٨ مليوناً من الجنيهات .

(٩) اتفاق مع مؤسسة انجليزية في حدود مبلغ ١٩,٦ مليون جنيه ، لم يستخدم منه شيء حتى آخر يونيه سنة ١٩٦٢ .

(١٠) قرض بمبلغ نصف مليون جنيه من شركة أريكسون السويدية لمشروع صناعات التليفونات وقد استخدم كله .

(١١) قرض بمبلغ ٦٠٠ ألف جنيه من شركة تكنو اكسبورت التشيكوسلوفاكية لشراء معدات لتوسيع مصنع السكر بأدفو وقد استخدم كله

(١٢) قرض بمبلغ ٨ ملايين من الجنيهات قرر صندوق النقد الدولي بتاريخ ٦ يناير سنة ١٩٦٢ تقامه للجمهورية العربية المتحدة ، بالعملة الحرة نصنفها بالدولار والنصف الآخر بالجنيه الاسترليني ، وأودع المبلغ الأول في بنوك أمريكا والثاني في بنوك إنجلترا .

§ ٩ - قروض المؤسسات العامة

قروض المؤسسة الاقتصادية : (١)

٥٠٧ - تنص الفقرة (د) من المادة الخامسة من القانون رقم ٢٠ لسنة

(١) أشرنا فيما سبق (ص ١٤٥) إلى أن قوانين التمصيل إلى مبدت بعد أزمة السويس أدت إلى تمكك الدولة لحصص كبيرة في عدد من البنوك وشركات التأمين والشركات الصناعية والتجارية ، على أن هذه الحصص لم تكن تمثل في ذلك الوقت إلا جزءاً قليلاً من النشاط الاقتصادي ، ورؤى من الضروري جمع هذه الحصص في مؤسسة واحدة لضمان تنفيذ سياسة الحكومة في هذا الشأن . فأنشئت لهذا الغرض المؤسسة الاقتصادية في يناير سنة ١٩٥٧ وكانت تمثل ، إلى حد ما ، شركة قابضة يمتلك اسمها في مجالات اقتصادية مختلفة ، ثم أنشئت بعد ذلك مؤسستان قابضتان أخريان =

١٩٥٧ في شأن المؤسسة الاقتصادية على أن للمؤسسة في سبيل تحقيق أغراضها أن تعتمد قروضاً مع الحكومة أو البنوك أو الحكومات أو الهيئات الأجنبية والمؤسسات الدولية ، وأن تصدر سندات في مصر أو في الخارج للحصول على الأموال اللازمة لأعمالها ، وأن شروط عقد القروض وإصدار السندات تحدد بقرار من رئيس الجمهورية .

وصدر بعد ذلك القانون رقم ١٨٣ لسنة ١٩٥٧ ، ينص في المادة الأولى منه على أنه « يؤذن للمؤسسة الاقتصادية بالاقتراض أو بإصدار سندات في حدود ١٥ مليوناً من الجنيهات بضمين الحكومة ، على أن تتحمل الحكومة لمدة خمس سنوات من تاريخ صدور هذا القانون فوائد ما تعقده المؤسسة من قروض » . وقد زيد الحد الأقصى للاقتراض بعد ذلك إلى ٢٥ مليون جنيه بمقتضى القانون رقم ٢ لسنة ١٩٦٠ (١) .

== هما مؤسسة مصر ومؤسسة النصر ، وكلها تضم شركات ذات نشاط متنوع ، رغبة في الاحتفاظ بقدر مفيد من المنافسة بين المنشآت التي تعمل في مجال واحد من النشاط الاقتصادي ، وتتبع مؤسسات عامة مختلفة . غير أن قوانين التأميم التي صدرت في يولييه سنة ١٩٦١ لم تلبث أن غيرت الوضع تماماً ، وأصبح القطاع العام هو القوة الاقتصادية الأولى وسيطر بذلك على معظم أوجه النشاط الاقتصادي ، وعندئذ رُؤى إعادة تنظيم القطاع العام في مؤسسات متخصصة تتولى كل واحدة منها الإشراف على قطاع محدد من النشاط الاقتصادي بدلاً من الاستمرار في إنشاء مؤسسات عامة أخرى تضم شركات متنوعة ، ذلك أنه وإن كان النظام الثاني يمتاز بالبقاء على المنافسة إلا أن النظام الأول يمتاز بأنه يحقق مزيداً من الكفاءة عن طريق التخصص وأحكام الإشراف على كل قطاع كوحدة واحدة فيما يتعلق بتنفيذ أهداف الخطة الشاملة للتنمية . وفي ديسمبر سنة ١٩٦١ الششت ٣٨ مؤسسة عامة متخصصة تشرف كل واحدة منها على مجموعة من الشركات التي تعمل في مجال واحد من النشاط الاقتصادي وأخذ في تصفية المؤسسة الاقتصادية ومؤسستي النصر ومصر .

(١) ولصحت المادة ٢ من هذا القانون على أن يقرض البنك الأهلي المصري المؤسسة المبالغ التي تحتاج إليها في الحدود المشار إليها (٢٥ مليون جنيه) ، أو يكتب فيها تصديره للمؤسسة من سندات في هذه الحدود .

فروض تمويل عمليات مؤسسة أبي بغير العامة :

٥٠٧ م - أذن القرار الجمهوري رقم ٨١١ لسنة ١٩٥٨ بإنشاء مؤسسة الأبنية العامة (م ٢٧ المعدلة بالقرار الجمهوري ٤٦٧ لسنة ١٩٦٠) ، لوزير الخزنة في عقد قروض لتمويل ما يلزم تمويله من عمليات المباني وذلك في حدود ٣٢ مليون جنيه ، وتحديد شروط كل قرض وأوضاعه بقرار من رئيس الجمهورية بناء على اقتراح من مجلس إدارة المؤسسة (١) .

فروض المجلس الدائم لتنمية الانتاج القومي :

٥٠٨ - كان المرسوم بقانون رقم ٢١٣ لسنة ١٩٥٢ بإنشاء المجلس الدائم لتنمية الانتاج القومي (م ١١) يرخص للمجلس بأن يصدر سندات في مصر أو في الخارج بضمان الحكومة لتمويل تنفيذ المشروعات التي يقوم بها . على أن المرسوم بقانون المذكور قد ألغى بمقتضى قرار من رئيس الجمهورية بتاريخ ٢٠ مارس سنة ١٩٥٧ ، أدمج المجلس في لجنة التخطيط القومي .

فرض لتمويل مشروع توسيع قناة السويس :

٥٠٩ - وهناك قرض من البنك الدولي للإنشاء والتعمير لتمويل مشروع توسيع قناة السويس قدره ٥٦,٥ مليون دولار ، بفائدة ٦٪ سنويا

(١) كان القانون رقم ٣٨١ لسنة ١٩٥٤ يأذن لوزير المالية والاقتصاد (وزير الخزنة الآن) في عقد قروض لتمويل ما يلزم تمويله من عمليات أبنية التعليم التي تقوم بها مؤسسة اأبنية التعليم (وهي التي حلت محلها مؤسسة الأبنية العامة) وذلك في حدود ١ مليون جنيه رفعت إلى ١٣ مليون بمقتضى القانون رقم ٣٨٢ لسنة ١٩٥٥ ثم إلى ١٤ مليون بمقتضى قرار رئيس الجمهورية بتاريخ ١٨ يولية سنة ١٩٥٧ ثم إلى ٢٠ مليون بالقرار الجمهوري رقم ٨١١ لسنة ١٩٥٨ ، المشار اليه في المتن .

(بما في ذلك عمولة ١٪ سنوياً المخصصة لاحتياطي البنك الخاص) . وهذا القرض بين البنك وهيئة قناة السويس بضمانة حكومة الجمهورية العربية المتحدة ، ويسدد على ١٥ سنة ابتداء من ١٥ مارس سنة ١٩٦٢ ، وتخصص هيئة القناة من ايراداتها الجارية مبلغاً احتياطياً لخدمة القرض .

قرض صندوق قروض التنمية الأمريكية :

٥١٠ - قرض معقود بين البنك الصناعى وبين صندوق التنمية الأمريكى بضمان الحكومة بمبلغ لا يتجاوز سبعة ملايين دولار أمريكى أو مايعادها بالعملات الأخرى .

المطلب الثالث

الدين السائر

٥١١ - - يتكون الدين السائر من القروض القصيرة الأجل التى تمثلها أذون الخزانة ، ومن القروض الموسمية التى يقدمها البنك المركزى للحكومة بمقتضى نظامه الأساسى . وقد استعملت أذون الخزانة منذ سنة ١٩٤١ لتمويل محصول القطن ، ثم إمتد استعمالها فى سنة ١٩٤٨ لتغطية ورق النقد الذى يصدره البنك الأهلى المصرى ، وتستعمل فى الوقت الحاضر ، منذ مايو سنة ١٩٥٥ لتمويل المحصولات الأخرى ، وتمويل المشروعات الانتاجية التى تقوم بها الدولة ، إلى جانب تمويل محصول القطن وتغطية ورق النقد (١) .

(١) جرى العمل على أن يكون الاكتتاب فى هذه الأذون عن طريق تقديم عطاءات على استأارة خاصة (يمكن الحصول عليها من البنك المركزى وفروعه ، أو من البنوك الأخرى) برسم وزير الخزانة ، داخل مظاريف مغلقة ، ترسل إلى البنك المركزى المصرى ، وأجل هذه الأذون ثلاثة أشهر ، ولا يقبل عطاء تقل قيمته الاسمية عن ٢٥٠٠٠ جنيه ويجب أن تكون العطاءات بمضاعفات ٥٠٠٠ جنيه ، وتحتفظ =

§ ١ - تمويل محصول القطن

٥١٢ - صدر في سنة ١٩٤١ القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٤١ مرخصا للحكومة في إصدار أذون على الخزنة لتمويل محصول القطن لتلك السنة ، إلى جانب القرض الذي رخص في إصداره للغرض نفسه وقلره عشرة ملايين من الجنيهات ، والذي سبق الكلام عليه (١) وكانت قيمة هذه الأذون على الخزنة ثلاثة ملايين من الجنيهات ، ولا يتجاوز أجلها ثلاثة شهور ، ويجدد سعرها عن طريق المناقصة بين المكتبتين ، وتسدد قيمتها بعد مضي مدة الثلاثة شهور ، إذ كانت الحكومة تبيع ما تشتريه من القطن بقيمة هذه الأذون ، وتسدد المستحق عليها . وإذا حدث ولم يتوافر لديها المبلغ المستحق فإنها تصار أذونا جديدة لتحل محل الأذون القديمة .

كذلك أصدرت الحكومة في سنة ١٩٤٢ أذونا على الخزنة لتمويل محصول قطن تلك السنة ، وذلك بمقتضى القانون رقم ٩٠ لسنة ١٩٤٢ ، وكانت قيمتها ثلاثة ملايين من الجنيهات وأجلها ثلاثة شهور أيضا .

٥١٣ - وفي سنة ١٩٤٦ صدر القانون رقم ٤١ لسنة ١٩٤٦ بخولا

=وزارة الخزنة لنفسها بحق رفض أى عطاء ويجوز ألا يقبل من العطاء إلا جزء منه ، على أنه في هذه الحالة يعتبر مقدم العطاء مرتبطا عن هذا الجزء بنفس السعر الذي قدم به العطاء كله ، ويعتبر العطاء مرفوضا إذا لم يصل إلى مقدمه ما يفيد قبول عطائه ، وتقرر الأذون من ست فئات هي ألف وخمسة آلاف وعشرة آلاف وخمسة وعشرون ألفا وخمسون ألفا ومائة ألف جنيه ، ويضطر البنك المركزي من يقبل عطائه بقوله عليه عندئذ دفع قيمة العطاء المقبولة كاسلة بالعملة المصرية بالبنك المركزي المصرى لحساب وزارة الخزنة ، ويتولى البنك تسليم الأذون لأصحابها . وإذا كان الطروح للاكتتاب ميلفا كبيرا (٥ مليون أو ٦ مليون جنيه مثلا) حررت الأذون من الفئات الآتية : خمسة آلاف وخمسة وعشرون ألفا وخمسون ألفا ومائة ألف ونصف مليون ومليون جنيه .

(١) راجع الفقرة رقم ٤٩٣ ، ص ٤٣٧ لها سبق .

للحكومة إصدار أذون على الخزانة بقيمة ١٢ مليوناً من الجنيهات لتمويل مشترياتها من القطن ، وتقرر إيداع ما قيمته ٦ ملايين من الجنيهات من هذه الأذون في قسم الإصدار بالبنك الأهلي ، وطرح الباقي للـ ايدة ، وكانت مدة هذه الأذون ثلاثة شهور . ولما وجد في سنة ١٩٥١ أن مبلغ الأثنى عشر مليوناً من الجنيهات قد أصبح غير كاف لتمويل كميات القطن التي كانت الحكومة قد اشترتها من بورصة العقود بعد أن حاددت سعراً أدنى لمحصل سنة ١٩٥٠ والسنة التالية ، فضلاً عن مشترياتها من الأقطان المتوسطة الثيلة المستوى عليها لـ سد حاجة المصانع . فقد رفع الحد الأقصى لتلك الأذون إلى ٣٠ مليوناً من الجنيهات ، بالقانون رقم ٩٠ لسنة ١٩٥١ ، ثم إلى ٤٠ مليوناً بالقانون رقم ١٢٨ لسنة ١٩٥١ .

٥١٤ - وفي سنة ١٩٥٢ صدر المرسوم بقانون رقم ٢٩٤ لسنة ١٩٥٢ يخول للحكومة حق إصدار أذون خاصة مدتها ثلاثة أشهر أيضاً في حدود ٥٠ مليون جنيه على أن تستغل لجنة القطن المصرية حصيلتها لشراء القطن من محصول سنة ١٩٥٢ - ٥٣ ، ويستخدم المتحصل من بيع القطن في استهلاك هذه الأذون .

٥١٥ - وصدر في سنة ١٩٥٤ القانون رقم ٢٣٢ سنة ١٩٥٤ مخصصاً لوزير المالية والاقتصاد (الخزانة) في أن يصدر في مصر بالشروط والأوضاع التي يحددها أذوناً على الخزانة لا يتجاوز مجموعها ٦٠ مليوناً من الجنيهات لتمويل ما يشتره الحكومة من أقطان موسم تلك السنة والسنوات المقبلة ، ولتحل محل الأذون التي استعملت من قبل لتمويل محاصيل سابقة ، وفتح حساب خاص لعمليات القطن التي تمول عن هذا الطريق وتخصصت حصيلتها لسداد الأذون المذكورة .

صدر بعد ذلك القانون رقم ٢٤٢ لسنة ١٩٥٥ الذى أحل محل أذون تمويل القطن ، وأذون تغطية ورق النقد أذونا موحدة على سنييه فيها بلى :

§ ٢ - تغطية ورق النقد

٥١٦ - استعملت أذون الخزانة أيضا لتغطية ورق النقد الذى يصدره البنك الأهلى المصرى ، وكان ذلك فى مبدأ الأمر بمقتضى القانون رقم ١١٩ لسنة ١٩٤٨ الذى أذن لوزير المالية والاقتصاد (الخزانة) فى إصدار أذون على الخزانة فى حدود مبلغ ٥٠ مليون جنيه لهذا الغرض ، وقد زيد هذا المبلغ إلى مائة مليون جنيه بمرسوم بقانون بتاريخ ٥ نوفمبر سنة ١٩٥٠ .

٥١٧ - ولما صدر القانون رقم ٥٧ لسنة ١٩٥١ بإنشاء بنك مركزى للدولة (الذى أبطل العمل بالقانون رقم ١١٩ لسنة ١٩٤٨ المشار إليه) . أذن لوزير المالية (الخزانة) فى أن يصدر أذونا على الخزانة فى حدود ١٠٠ مليون جنيه لتغطية ورق النقد ، على أن ترصد قيمتها فى حساب خاص بوزارة المالية (الخزانة) وتتعهد الوزارة بعدم السحب عليها (الفقرتان ٧ و ٨ من المادة ١٤) ، وبين القرار الوزارى رقم ٤٢ لسنة ١٩٥١ الشروط والأوضاع التى تتبع فى إصدار هذه الأذون .

٥١٨ - ثم صدر بعد ذلك القانون رقم ٢٤٢ لسنة ١٩٥٥ السابق ذكره الذى أجاز لوزير المالية والاقتصاد (الخزانة) أن يصدر بمصر أذونا على الخزانة بالشروط والأوضاع التى يحددها بما لا يتجاوز مبلغ ١٥٠ مليون جنيه ، يجوز عند الاقتضاء وبالشروط ذاتها زيادتها بما لا يتجاوز خمسين مليوناً أخرى من الخشبات بعد موافقة رئيس الجمهورية على هذه الزيادة ، وتحل هذه الأذون محل الأذون الصادرة بمقتضى القوانين رقم ٤١ لسنة ١٩٤٦ ورقم ٥٧ لسنة

١٩٥١ ورقم ٢٣٢ لسنة ١٩٥٤ السابق ذكرها (١) وفي مايو سنة ١٩٥٥ تمت
تصنية الأذون الصادرة لتغطية ورق النقد بمقتضى القانون رقم ٥٧ لسنة ١٩٥١.

§ ٣ - النظام الحالي لأذون الخزانة

٥١٩ - كانت أذون الخزانة حتى صدور القانون رقم ٢٤٢ لسنة ١٩٥٥ ،
لا تستخدم كما سبق القول ، إلا لتمويل عمليات شراء القطن بواسطة الحكومة ،
أو لتغطية أوراق النقد التي يصدرها البنك الأهلي المصرى ، وكانت القوانين
القائمة فيما يتعلق بهذا النوع الأخير من الأذون تنص على قيد حصيلتها في
حساب خاص لا يرخص للحكومة أن تسحب منه ، فكان للحكومة حسابان
مختلفان ، حساب الأذون والحساب الجارى ، وكان حقها في السحب مقصورا
على رصيدها الدائن في الحساب الجارى . أما حساب الأذون فكانت وظيفته
الوحيدة أن تسجل فيه الأذون التي تصدرها الحكومة . وبعد ذلك كان
القسم المصرى في البنك الأهلي يحول هذه الأذون إلى قسم الاصدار ، لاصدار
بنكnotes جديد يدخل في التداول بالطرق التجارية العادية من خصم أوراق
تجارية وسلفيات وما إلى ذلك .

وقد أبقى القانون رقم ٢٤٢ لسنة ١٩٥٥ على هذا النظام وعلى حد. المائة
والخمسين مليوناً من الجنيهات (مع إمكان زيادتها إلى ٢٠٠ مليون بموافقة
رئيس الجمهورية) ، ولكنه وحد حسابى الحكومة لدى البنك المركزى إذ
ضم رصيدها الدائن في حساب الأذون إلى رصيدها في الحساب الجارى .
ويؤدى هذا التعديل إلى إعطاء الحكومة الحق في أن تستفيد من إصدارها

(١) ومن جهة أخرى ألغى القانون رقم ٥٧ لسنة ١٩٥١ بمقتضى القانون رقم
١٦٣ لسنة ١٩٥٧ بإصدار قانون البنوك والائتمان (م) وحل محله قرار من رئيس
الجمهورية رقم ٦١٧ لسنة ١٩٥٧ بالنظام الاساسى للبنك المركزى ، بتاريخ ١٥
يوليه سنة ١٩٥٧ (الذى حل محله بدوره القرار الجمهورى رقم ٢٣٣٦ لسنة ١٩٦٠
الصادر بتاريخ ١٨ ديسمبر سنة ١٩٦٠) .

للأذون ، فتسحب من حصيلتها المبالغ اللازمة لتمويل المشروعات الانتاجية لفترات قصيرة ، إلى أن تتمكن من تمويلها بوسائل أخرى ملائمة ، فتلغى الأذون عندئذ ، كذلك يتيح القانون رقم ٢٤٢ لسنة ١٩٥٥ تمويل شراء المحصولات الأخرى غير القطن ، كالقمح .

§ ٤ - القروض الموسمية

٥٢٠ - يدخل في الدين السائر أيضا القروض الموسمية التي يقدمها البنك المركزي المصري للحكومة بمقتضى المادة ١٥ من قانون البنوك والائتمان الصادر به القانون رقم ١٦٣ لسنة ١٩٥٧) ، والمادة ٧ من قرار رئيس الجمهورية رقم ٦١٧ بتاريخ ١٥ يولييه سنة ١٩٥٧ ثم المادة ٨ من القرار الجمهوري رقم ٢٣٣٦ لسنة ١٩٦٠ بتاريخ ١٨ ديسمبر ، بنظام الأساس للبنك المركزي ، التي ترخص للبنك في أن يقدم قروضا للحكومة لتغطية ما قد يكون في الميزانية العامة من عجز موسمي بشرط ألا تزيد قيمة هذه القروض على ١٠٪ من متوسط إيرادات الميزانية العامة في خلال السنوات الثلاث السابقة ، وتكون هذه القروض لمدة ثلاثة شهور قابلة للتجديد لثلاثة شهور أخرى وهكذا ، على أن تؤدي خلال اثني عشر شهرا على الأكثر من تاريخ تقديمها . وتعين الشروط الخاصة بهذه القروض بالاتفاق بين الحكومة والبنك ، وذلك وفقا لحالة النقد والائتمان وقت تقديمها (١) .

(١) كان القانون رقم ٥٧ لسنة ١٩٥١ بإنشاء بنك مركزي للدولة يحتوي على نص مماثل هو الفترتان الثانية والثالثة من المادة ١٥ منه .

بيان عن حالة الدين العام المصرى

فى آخر كل من السنوات ١٩٥١ إلى ١٩٥٨ (بلايين الجنيهات) (١)

١٩٥٨	١٩٥٧	١٩٥٦	١٩٥٥	١٩٥٤	١٩٥٣	١٩٥٢	١٩٥١	أولاً - القروض :
٦٧,٠	٦٧,٠	٦٧,٠	٦٧,٠	٦٧,٠	٦٧,٠	٦٧,٠	٦٧,٠	(أ) - القرض الوطنى (مبلى ٩٥ لسنة ١٩٤٣)
—	١١,٠	١١,٠	١١,٠	١١,٠	١١,٠	١١,٠	١١,٠	قرض ٣,٢٥٪ (١٩٦٣-٧٣)
—	—	—	—	—	—	—	—	د ٢,٧٥٪ (١٩٥٥-٥٨)
١٥,٠	١٥,٠	١٥,٠	١٥,٠	١٥,٠	١٥,٠	١٥,٠	١٥,٠	(ب) - قرضاً فلسطين (ق. ٩٠ لسنة ١٩٤٨)
١٥,٠	١٥,٠	١٥,٠	١٥,٠	١٥,٠	١٥,٠	١٥,٠	١٥,٠	قرض ٢,٥٥٪ (١٩٥٩-٦٠)
—	—	—	—	١٥,٠	١٥,٠	١٥,٠	—	د ٠,٣٪ (١٩٦٩-٧٩)
—	—	—	—	—	—	—	—	(ج) - قرض القطن ٣,٥٪ (١٩٥٤-٥٥)
—	—	—	—	—	—	—	—	(د) - قروض الانتاج الأولى :
—	—	—	—	—	—	—	—	(ق ٦٤ لسنة ١٩٥٤) :
١٠,٠	١٠,٠	١٠,٠	١٠,٠	—	—	—	—	قرض ٣,٥٪ (١٩٦٩-٧٠)
١٠,٠	١٠,٠	١٠,٠	١٠,٠	—	—	—	—	د ٣٪ (١٩٦٤-٦٥)
٥,٠	٥,٠	٥,٠	٥,٠	—	—	—	—	د ٢,٥٥٪ (١٩٥٩-٦٠)
—	—	—	—	—	—	—	—	(هـ) - قروض الانتاج الثانية :
—	—	—	—	—	—	—	—	(ق ٧٦ لسنة ١٩٥٦) :
٢٠,٠	٢٠,٠	٢٠,٠	—	—	—	—	—	قرض ٣,٥٪ (١٩٧١-٧٣)
٥,٠	٥,٠	٥,٠	—	—	—	—	—	د ٢,٥٥٪ (١٩٦١)
—	—	—	—	—	—	—	—	(و) - قرض الانتاج الثالث :
١٥,٠	—	—	—	—	—	—	—	(ق ١٧٨ لسنة ١٩٥٨) ٠,٣٪ (١٩٦٥-٦٨)
٣٢,٦	٢٢,٣	١٦,٧	١٤,٦	١٢,٥	—	—	—	ثانياً - سندات الاصلاح الزراعى :
—	—	—	—	—	—	—	—	(ق ٣٥ لسنة ١٩٥٢ و ١٦٨ لسنة ١٩٥٨)
—	—	—	—	—	—	—	—	ثالثاً - أذون الخزانه
—	—	—	—	—	—	—	—	(أ) لتمويل محصول القطن
—	—	—	—	٢٤,٠	٢٧,٥	٤٠,٠	٣٥,٠	- أذون بموجب ق ٤١ لسنة ١٩٤٦ وق ٩٠ وق ١٢٨ لسنة ١٩٥١
—	—	—	—	—	٢٠,٠	١٠,٠	—	- أذون خاصة بموجب ق ٢٩٤ لسنة ١٩٥٢
—	—	—	—	١٤,٠	—	—	—	- أذون بموجب ق ٢٣٢ لسنة ١٩٥٤
—	—	—	—	—	—	—	—	(ب) - لغطاء ورق النقد
—	—	—	—	٥٥,٠	٥٥,٠	٧٠,٠	٨٠,٠	- أذون بموجب ق ٥٧ لسنة ١٩٥١
—	—	—	—	—	—	—	—	(ج) - أذون موحدة صادرة
١٦,٠	١٥,٠	١٤,٠	٧,١	—	—	—	—	بموجب قانون ٢٤٢ لسنة ١٩٥٥
٣٥٤,٦	٣٣٠,٣	٣٢٠,٧	٣١٨,٦	٣٢٨,٥	٣٢٥,٥	٣٤٣,٠	٣٢٣,٠	الجموع الكلى

(١) البنك الأهلى المصرى ، النشرة الاقتصادية : المجلد ٨ ١٩٥٥ و ١٩٥٦ و ١٩٥٧ و ١٩٥٨ - القسم الاحصائى - لا يشمل رقم سنة ١٩٥٣ مبلغ مليونى جنيه أذونا أصدرت بقانون ٢٩٦ لسنة ١٩٥٣ فى شأن شراء القطن .

بيان عن حالة الدين العام المصري (تابع)

في آخر كل من السنوات ١٩٥٨ إلى ١٩٦١ (بملايين الجنيهات) (١)

٦١/١١/٣٠	١٩٦٠	١٩٥٩	١٩٥٨	(أولاً) الدين العام :
				(١) القروض المثبتة
				(أ) - القرض الوطني (م.م) ٩٥
				لسنة ١٩٤٣
٦٧,٠*	٦٧,٠	٦٧,٠	٦٧,٠	قرض ٣,٢٥٪ (١٩٦٣-٧٣)
—	١٥,٠	١٥,٠	١٥,٠	(ب) - قرضاً للسلطن (ق. ٩ لسنة ١٩٤٨)
١٥,٠	١٥,٠	١٥,٠	١٥,٠	قرض ٢,٥٪ (١٩٥٩-٦٠)
				— ٠,٣٪ (١٩٦٩-٧٩)
				(ج) - قروض الانتاج :
				القروض الأولى (ق. ٤٤ لسنة ١٩٥٤)
١٠,٠	١٠,٠	١٠,٠	١٠,٠	قرض ٣,٥٪ (١٩٦٩-٧٠)
١٠,٠	١٠,٠	١٠,٠	١٠,٠	— ٠,٣٪ (١٩٦٤-٦٥)
—	—	—	٥,٠	— ٢,٥٪ (١٩٥٩-٦٠)
				القروض الثانية (ق. ٧٦ لسنة ١٩٥٦)
٢٠,٠	٢٠,٠	٢٠,٠	٢٠,٠	قرض ٣,٥٪ (١٩٧١-٧٣)
—	٥,٠	٥,٠	٥,٠	— ٢,٥٪ (١٩٦١)
				القرض الثالث (ق. ١٧٨ لسنة ١٩٥٨)
١٥,٠	١٥,٠	١٥,٠	١٥,٠	قرض ٠,٣٪ (١٩٦٥-٦٨)
				القرض الرابع (ق. ٤٧ لسنة ١٩٥٩)
٢٥,٠	٢٥,٠	٢٥,٠	—	قرض ٣,٥٪ (١٩٦٩-٧١)
				القرض الخامس (ق. ١٦ لسنة ١٩٦٠)
١٥,٠	١٥,٠	—	—	قرض ٣,٥٪ (١٩٧٠-٧٢)
				القرض السادس (ق. ٢٨٢ لسنة ١٩٦٠)
٢٥,٠	٢٥,٠	—	—	قرض ٣,٥٪ (١٩٦٩-٧٢)
				القرض السابع (ق. ٣ لسنة ١٩٦١)
٣٠,٠	—	—	—	قرض ٣,٥٪ (١٩٧٣-٧٥)
١٥٠,٠	١٢٥,٠	٨٥,٠	٦٥,٠	جملة قروض الانتاج
				(د) - قروض التمويل الخارجي
				(ق. ٤٣ لسنة ١٩٥٥)
٤٥,٠	٤٥,٠	—	—	إصدار أول ٠,٣٪ (١٩٧٠-٧٥)
٨,٠	—	—	—	— ٠,٣٪ (١٩٧١-٧٦)
٤,٠	—	—	—	— ٠,٣٪ (١٩٧٣-٧٦)
٥٧,٠	٤٥,٠	—	—	جملة قروض التمويل الخارجي

(١) البنك المركزي المصري - المجلة الاقتصادية ، المجلد الأول ١٩٦١ ص ٦٣٩

(*) حول إلى قرض انتاج ٣,٥٪ (١٩٧١-٧٣) .

بيان عن حالة الدين العام المصري (تابع)
في آخر كل من السنوات ١٩٥٨ إلى ١٩٦١ (بملايين الجنيهات)

١٩٥٨	١٩٥٩	١٩٦٠	١٩٦١/١١/٣٠	(أولاً) الدين العام (تابع)
				(١) القروض المثبتة (تابع)
				(٥) سندات المؤسسات المؤممة
				البنك الأهلي المصري (ق.ع. لسنة ١٩٩٠)
—	—	٨,٩	٨,٩	— سندات ١٩٧٠-٧٢) ٠.٥
—	—	١١,٤	١١,٤	بنك مصر (ق.ع. لسنة ١٩٩٠)
—	—	—	—	— سندات ١٩٧٠-٧٢) ٠.٥
—	—	—	—	بنك بور سعيد (ق.ع. لسنة ١٩٩٠)
—	—	—	—	— سندات ١٩٧٠-٧٢) ٠.٥
—	—	—	—	جملة سندات المؤسسات المؤممة
—	—	—	—	(٢) قروض قصيرة الأجل
—	—	—	—	— أذون الخزانة (ق.ع. لسنة ١٩٥٥)
١٦٠,٠	١٧٥,٠	١٨٥,٠	١٩٨,٠	
٣٢٢,٠	٣٥٧,٠	٤٧٢,٣	٥٠٩,٢	
				إجمالي الدين العام
				(ثانياً) سندات الإصلاح الزراعي
				— (ق.ع. لسنة ١٩٥٢)
٣٢,٦	٣٦,٦	٤٢,٠	٤٢,١	
				(ثالثاً) سندات مضمونة من الحكومة
				(١) بنك التسليف الزراعي والتعاوني
٢٠,٠	٢٠,٠	٢٠,٠	٢٠,٠	— إصدار أول ١٩٦٢-٦٧) ٠.٣
—	—	—	—	— إصدار ثان ١٩٦٦-٧١) ٠.٣
—	—	—	—	(٢) البنك الصناعي
—	—	٣,٠	٣,٠	— (١٩٦٢-٧٠) ٠.٣

X لم تكن قد قدرت بعد .

القسم الرابع الميزانية

القسم الرابع الميزانية (١)

مقدمة

§ ١ - مبادئ عامة

تعريف الميزانية:

٥٢١ - الميزانية (٢) بيان تعادلي ، تقديري ، مقارن ، لفئات

(١) بعض التراجع :

- Buck. A., The Budget in governments of to-day, 1934.
Baudhuin, F., Précis de finances publiques, I, Bruxelles, 1949.
Heinig, K. Das Budget. 3 vol., 1949 - 51, Tuebingen -
Laufenburger, Finances publiques comparées, 1951 Budget, 1948
Jèze. G., Le Budget 1910 - Stourm, R., Le Budget. 1913.
Bisson, A. Budget, Trésor et Contrôle. 1943. - Weichmann, H. et
Wawrczeck, C., Neuordnung der oeffentlichen Haushalte,
Hambourg, 1952 Institut de Dr. Comp. de l'Université de
Prais, La réforme Budgétaire, 2 vol. 1954 - Besse P., Finances
publiques, budget et politique budgétaire, 1954.
Bridges, E., Treasury Control, 1950 - Chubb, B., The Control
of public Expenditures, Oxford, 1952.
Willoughby, W. F., The National Budget System, Baltimore,
1927 - Naylor, E. E., The Federal Budget System., 1941 -
Wilmerding, L., The Spending Power, 1943.
Gachkel, S., Le Mécanisme des Finances Soviétiques. 1946 -
Batyrev et Sitnine, Les Finances et le Crédit en U.R.S.S., 1948.
Bouteiller. G., de; Le Budget en U.R.S.S., Alger, 1949.
Le Budget الميزانية (٢)

وموارد هيئة عامة عن مدة قادمة (١) . وهي تشمل على قائمتين ، إحداهما تدرج فيها النفقات ، والأخرى تدرج فيها الإيرادات ، وكل قائمة منها تذكر تفاصيلها في جداول كثيرة ، يكون مجموعها مجلدا كبيرا قد يبلغ عدد صفحاته الألف صفحة تقريبا .

والميزانية بيان تعراوى لأن كلا من النفقات والإيرادات مقسمة إلى أبواب متتابعة ولكل نوع من النفقات باب معين ، وكذلك الأمر بالنسبة للإيرادات .

وهي بيان قعيرى لأنها تشمل التقدير النقدي لكل نوع من أنواع النفقات التي ينتظر انفاقها ، ولكل نوع من أنواع الإيرادات التي تنتظر جبايتها .

وهي بيان مقارنه ، لأنها إذ تجمع بين النفقات من جهة والإيرادات من جهة أخرى ، تمكن من مقارنتها بعضها ببعض ، فيستطاع معرفة ما إذا كانت الميزانية متوازنة ، أى تساوى إيراداتها نفقاتها ، أو بها فائض أى تزيد إيراداتها على نفقاتها ، أو بها هجر أى تزيد نفقاتها على إيراداتها .

والهيئة العامة إما أن تكون الدولة أو هيئة محلية كالإقليم أو المحافظة أو المدينة أو البلدة .

وتعمل الميزانية لمدة قادمة ، ولذلك فكل ما تشتمل عليه من أرقام إنما هو تقديري . واحتمالى .

وسيكون كلامنا هنا قاصرا على ميزانية الدولة .

(1) U. Ricci: Cours de science des finances. 1933-34.

الميزانية والحساب الختامي :

٥٢٢ - ينبغي أن نفرق بين الميزانية والحساب الختامي . (١) فالميزانية بما أنها تتعلق بمدة قادمة فهي تحتوي على تقريراً قد تتحقق وقد لا تتحقق . أما الحساب الختامي فهو بيان للنفقات التي أنشئت فعمل والإيرادات التي حصلت فعمل خلال مدة أنقضت : فالميزانية توضع قبل السنة المالية وتتضمن تقديرات ، أما الحساب الختامي فيوضع بعد انتهاء السنة المالية ، وبين المدي الذي بلغته صحة هذه التقديرات .

ولكل من الميزانية والحساب الختامي أهميته .

وأهمية الحساب الختامي أعظم بالنسبة للمؤرخ أو الإحصائي ، لأن عملها يعتمد على تسجيل ما مضى وتفسيره . أما بالنسبة لرجل السياسة فأهمية الميزانية أعظم ، لأنها تعتبر خطة للعمل تضعها الحكومة وتصور فيها برنامجها الذي تعتمزم تحقيقه في المدة المعينة لهذه الخطة تصويراً رقمياً مقارناً ، والتصوير الرقمي أصدق في الكشف عن الأهداف ، ولهذا أهميته في البلاد الديمقراطية حيث تعمل الأحزاب إلى الحكم على أساس برنامجها .

الميزانية والميزانية :

٥٢٣ - كما فرقنا بين الميزانية والحساب الختامي ، كذلك ينبغي أن نفرق بين الميزانية والميزان (٢) والميزان بيان يدرج فيه ما في حوزة الدولة

(١) الحساب الختامي comptefianl بالفرنسية ، و Final Account بالانجليزية .

(٢) الميزان Le Bilan بالفرنسية و Balance Sheet بالانجليزية .

من حقوق ، وما في ذمتها من ديون في لحظة معينة ، أو كما يقال في العرف التجاري : قائمة بأصول وخصوم الدولة في لحظة معينة ، وبعبارة أخرى قائمة بجرد ثروة الدولة في تاريخ معين . وقلنا في تاريخ معين يظهر الفرق الاساسى بين الميزانية من جهة ، وبين الميزانية والحساب الختامى من جهة أخرى لأن هذين يكونان عن فترة من الزمن .

ويلاحظ أنه ليس من السهل عمل الميزان ، لأن من موجودات الدولة ما لا يستطاع تقاير قيمته التجددية على وجه الدقة ، كالمتاحف والآثار والطرق والمباني .

الميزانية القومية والحسابات القومية (١) :

٥٢٤ - الميزانية القومية مصطلح حديث ، يقصد به التقديرات الكلية المتوقعة للنشاط الاقتصادي الكلى لبلد من البلاد بقطاعيه الخاص والعام ، في علاقاته الداخلية ومع الخارج ، خلال مدة قادمة (ex ante) هي سنة في الغالب . وهي تختلف عن ميزانية الدولة في أنها تضم تقديرات النفقات والايادات المتوقعة ~~للمرء~~ كلها - حكومة وأفراد - أثناء مدة قادمة ، بينما تقتصر ميزانية الدولة على تقدير النفقات والايادات المتوقعة ~~للمرء~~ فقط .

والميزانية القومية تحتوي على عنصرين : النفقات القومية ، أى الانفاق الكلى ، والايادات القومية ، أى الطلب الكلى . فالنفقات القومية تشمل جملة الأموال والخدمات المتوقع أن تستهلكها أو تلخرها البلاد ، بينما تشمل الايرادات القومية نتاج النشاط الاقتصادي بمختلف أنواعه .

(١) الميزانية القومية : Budget national — الحسابات القومية : Comptes de la Nation

ومقارنة العناصر التي تكون الميزانية القومية تمحدد مياسة الدولة لتحقيق
العمالة الكاملة وزيادة الدخل القومي . فاذا كان الانفاق الكلي غير كاف ،
ويجب على الدولة ، بواسطة الاستثمارات العامة والنفقات الاجتماعية ،
وبواسطة سياسة ضريبية ملائمة ، أن تشجع الميل إلى الاستهلاك والاستثمار حتى
تحصل على التوازن الاقتصادي ، لهذا كانت الميزانية القومية بالغة الأهمية .

أما الحسابات القومية فهي مصطلح حديث أيضا يقصد به الدراسة الكمية
للنشاط الاقتصادي الكلي للبلاد خلال فترة أنقضت (ex post) ، وهي
بذلك تختلف عن الحساب الختامي الذي يقتصر على بيان نفقات الحكومة
التي صرفت فعلا ، وإيراداتها التي حصلت فعلا عن مدة أنقضت .

فالقصد من هذين المصطلحين الحديثين إعطاء فكرة عامة بجامعة عن
النشاط الاقتصادي الكلي للبلاد بقطاعيه الخاص والعام ، إما عن مدة قادمة
(الميزانية القومية) . أو عن مدة منقضية (الحسابات القومية) .

والدراسة التي تقوم بهذا البحث يطلق عليها « المحاسبة القومية » (١) .

والميزانية القومية بوجه عام نظام من أنظمة الدول الرأسمالية المتقدمة ،
ووضعها وسط بين ميزانية الدولة والخطة الاقتصادية ، وهي محاولة
للتوفيق بين النظام الرأسمالي وبين مقتضيات الحياة الاجتماعية الحالية ، بين مصالح
الجماعة وبين مصالح الأفراد ، أي بين التنظيم وبين الحرية .

وقد أدخل نظام الميزانية القومية في بعض الدول في السنوات التي تلت
الحرب العالمية الثانية ومن بينها إنجلترا وهولندا والسويد والنرويج .

§ ٢ - أهمية الميزانية من الناحيتين المالية والقانونية

٥٢٥ - الميزانية ضرورية مهما كان شكل الحكومة ، إذ بدونها لا يمكن أن تسير المصالح العامة سيراً منتظماً ، وهي بهذا تعتبر وثيقة إدارية تبين فيها النفقات والإيرادات الاحتمالية المستقبلية ، غير أن لها في الحكومات النيابية فوق ذلك أهمية خاصة ، إذ يجب أن يعتمد البرلمان مشروع الميزانية وأن يميزه . ولهذا فهي : تعد في ظل النظام البرلماني **عمل إجازة** (Acte d'autorisation) إلى جانب كونها **عمل تقرير** (Acte d'évaluation) فيجاز للحكومة بمقتضاها إنفاق المصروفات وتحصيل الإيرادات الواردة بالميزانية .

وقد أصبح اعتماد البرلمان للميزانية مبدأ من مبادئ القانون العام في كل الدول ذات الحكومات النيابية .

التكييف القانوني للميزانية (١)

٥٢٦ - عند البحث في الطبيعة القانونية للميزانية ينبغي أن نفرق بين الميزانية نفسها وبين قانون ربطها . ذلك أن الميزانية ، كما سرى فيما يلي ،

(١) أنظر الآراء المختلفة في التكييف القانوني للميزانية في المراجع الآتية :
مبادئ علم المالية العامة والتشريع المالي ، للدكتور محمد عبد الله العربي ، الجزء الثالث ، ميزانية الدولة ، القاهرة ١٩٣٨ ص ١٣ وما بعدها . ومقال الأستاذ جيز في مجلة علم المالية والتشريع المالي سنة ١٩٠٧ :

Jèsè, G. Le Budget au point de vue juridique
Gneist, Budget und Gesetz, Berlin. 1879- Arcoleo. IL bilancio dello Stato e il sistema parlamentare. Nopoli. 1880 - Laband. Staatsrecht, Bd. II, 1863 - Haenel, Das Gesetz in formellen und materiellen Sinne. Berlin. 1886 - Seligmann. Das Begriff des Gesetzes in formellen und materiellen Sinne. 1886.

تقوم الحكومة في معظم الدول بتحضيرها ثم تعرضها على الهيئة التي تمارس السلطة التشريعية لاعتمادها ، فاذا وافقت عليها صدر بها في معظم الدول قانون يعرف « بقانون ربط الميزانية » .

أما الميزانية نفسها فإنها تعتبر ، رغم موافقة السلطة التشريعية عليها ، عملا إداريا لا من جهة الموضوع فحسب (إذ هي لا تقرر قواعد عامة ودائمة) ، وإنما من جهة الشكل أيضا ، إذ هي خطة تعدها السلطة التنفيذية لتنظيم الانفاق والإيراد عن مدة معينة — وهذا اختصاص من اختصاصاتها — والسلطة التنفيذية تمارس اختصاصاتها في شكل قرارات (١) .

أما قانون ربط الميزانية فإنه يعد عملا تشريعا من جهة الشكل فقط ، لأنه صادر عن السلطة التشريعية ، في الشكل الذي تصدر فيه القوانين . أما من جهة الموضوع فهو ليس سوى عمل إداري ، لأنه لا يحتوي عادة على أية قاعدة عامة جديدة ، ولا يعطى للحكومة أية سلطة أو حق لم يكن لها من قبل بمقتضى القوانين السارية ، فالإيرادات التي تستطيع الحكومة تخصيصها ، والنفقات التي يؤذن لها بالقيام بها كلها ناتجة عن قوانين سابقة . والحكومة لكي تمارس حقوقها هذه ، ولتقوم بتنفيذ التزاماتها ، لا بد لها من الحصول على أمانة دورية سنوية غالبا ، وهذه الامانة عمل يجب أن يصدر عن المجلس النيابية لأسباب سياسية ودستورية ، ولكنها تظل عملا إداريا ، ولذلك فإن هذا العمل يجب أن يكون في حدود القوانين السارية (intra legem) ولا ينبغي أن يحتوي مشروع الميزانية على إيرادات أو نفقات لا تجد أساسا لها في قانون قائم ، وهذا مبدأ متفق عليه بين الكتاب ، وينص عليه بعض الدساتير كاللستور الإيطالي لسنة ١٩٤٨ (م ٣/٨١) .

(1) Zanobini, G., Diritto Amministrativo, I. 222.

وينبغي على كون قانون ربط الميزانية قانونا من جهة الشكل فقط أن عدم إدراج أى دين على الدولة فى الميزانية لا يسلب صاحب هذا الدين حقه ، ويعزز هذا الرأي أن الميزانية فى حد ذاتها ، وبصرف النظر عن قانون ربطها ، تظل عملا إداريا رغم موافقة المجالس النيابية عليها ، ومن الطبيعى أن العمل الإدارى لا يستطيع أن يسلب حقا ، ولا ينبغى أن يطبقه القاضى إن هو فعل ذلك .

فى مصر:

٥٢٧- كان دستور سنة ١٩٢٣ ينص على أن إصدار الميزانية يكون بقانون ، فقد جاء بالمادة ١٤٢ أنه : « إذا لم يصدر القانون بالميزانية قبل ابتداء السنة المالية يعمل بالميزانية القديمة حتى يصدر القانون بالميزانية الجديدة » . وكان هذا القانون لا يعد قانونا إلا من ناحية الشكل فقط ، وفى ذلك قضت محكمة القضاء الإدارى بمجلس الدولة بأن « قانون ربط الميزانية لا يتضمن عادة قواعد عامة مجردة وإنما هو تحديد للإيرادات من مصادرها ، وتوزيع لها على مصارفها العامة بما يكفل سير مرافق الدولة فى فترة محدودة من الزمن هى فى الغالب عام واحد : وهذا العمل بطبيعته عمل تنفيذى إدارى ، ولكن لأهميته ولتحمل أفراد الأمة أعباءه وآثاره تقرر أن يصدر من السلطة التشريعية التى تمثل لإرادة الأمة فى أفرادها نوابا وشيوخا ، ولما كانت أغلب أعمال السلطة التشريعية تصدر فى شكل قوانين كانت الميزانية تربطها الأخرى بقانون (١) .

وظلت الميزانية تصدر بقانون حتى بعد إلغاء دستور سنة ١٩٢٣ وصدر الإعلان الدستورى بتاريخ ١٠ فبراير سنة ١٩٥٣ رغم عدم وجود نص صريح يلزم بذلك .

(١) حكم محكمة القضاء الإدارى بتاريخ ٢٧/٤/١٩٥٣ - مجموعة مجلس الدولة : من ٣٣٧ ص ١٠٠٠ .

٥٢٨ - فلما صدر دستور سنة ١٩٥٦ لم يرد به نص صريح يلزم باصدار الميزانية بقانون ، وان كان قد نص على وجوب عرض مشروع الميزانية على مجلس الأمة لبحثه واعتماده (م ١٠١) (١) أما المادة ١٤٢ من دستور سنة ١٩٢٣ السابق ذكرها ، فان النص الذي يقابلها ، وهو نص المادة ١٠٢ فقد خلا من ذكر « قانون الميزانية » ، إذ جاء به : « إذا لم يتم اعتماد الميزانية الحديدة قبل بدء السنة المالية ، عمل بالميزانية القديمة إلى حين اعتمادها » ، فذهب البعض إلى أن واضح الدستور قد أفصح بذلك عن قصده في عدم إصدار الميزانية بقانون . وذهب البعض الآخر إلى أنه لا بد من إصدار الميزانية بقانون ، رغم عدم وجود نص صريح ، لأن المادة ١٠١ من دستور سنة ١٩٥٦ تحتم عرض مشروع الميزانية على مجلس الأمة لا لبحثه فحسب ، وانما لوعتماده أيضا ، واعتماد المجلس يكون في شكل قانون .

٥٢٩ - وقد أفتى قسم الرأى بمجلس الدولة (في يوليه سنة ١٩٥٦) بأنه لا يجوز ، في ظل دستور سنة ١٩٥٦ ، إصدار الميزانية بقانون وأن الأداة الصحيحة لإصدارها هي قرار من رئيس الجمهورية .

واعتمد في ذلك على أن إصدار الميزانية بقانون يخالف طبيعتها ، لأنها لا تعدو أن تكون عملا تنفيذيا محتا ، باعتبارها برنامجا تعده السلطة التنفيذية مقدما لبيان سير أعمالها خلال السنة المالية ، أما القانون فهو عبارة عن مجموعة من القواعد العامة المحددة التي تتضمن أمرا أو نهيا ويكون لها جزاء ، الأمر الذي لا يتفق مع طبيعة الميزانية من حيث وصفها القانونى . وأنه لما كان اختصاص السلطة

(٢) تنص المادة ١٠١ من دستور سنة ١٩٥٦ على أنه : « يجب عرض مشروع الميزانية العامة للدولة على مجلس الأمة قبل انتهاء السنة المالية بثلاثة أشهر على الأقل لبحثه واعتماده . وتقر الميزانية بابا بابا .

« ولا يجوز لمجلس الأمة إجراء أى تعديل في المشروع إلا بموافقة الحكومة » .

التشريعية في اعتمادها للميزانية ليس إلا مظهر من مظاهر الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية ، وليس هناك ما يلزم بأن يكون هذا الاعتماد في شكل قانون ، بل يكفي في ذلك قرار يصدره المجلس التشريعي .

وأنه تأكيداً لذلك صدر الدستور الجديد (دستور سنة ١٩٥٦) ولم يتضمن أى نص يلزم بإصدار الميزانية بقانون متشياً في ذلك مع الأوضاع الصحيحة التي تعتبر الميزانية عملاً من أعمال السلطة التنفيذية .

وأن أعمال السلطة التنفيذية يتولاها ويمارسها رئيس الجمهورية وفقاً لنص المادة ١١٩ من الدستور (سنة ١٩٥٦) ، وأن م ١٠١ قد أشارت إلى أنه لا يجوز لمجلس الأمة إجراء أى تعديل في مشروع الميزانية العامة للدولة إلا بموافقة الحكومة ، الأمر الذي يستفاد منه أن الدستور قد أناط بالسلطة التنفيذية حق إصدار ميزانية الدولة ، وكذلك الميزانيات الملحق بها في صورة قرار يصدر من رئيس الجمهورية .

وأنه لو كانت الميزانية تصدر بقانون لما كانت هناك حاجة إلى نص الفقرة الأخير من م ١٠١ ، ولأصبح هذا النص لغوا لا قيمة له ومتعارضاً مع قواعد التفسير التي تقضي بأن أعمال النص خير من إهماله .

وأنه يؤكد هذا التفسير ما نصت عليه م ١٣٣ من الدستور بأن لرئيس الجمهورية حق الاعتراض على مشروعات القوانين وفي هذه الحالة ترد إلى مجلس الأمة ، فإذا أقرها المجلس بموافقة ثلثي أعضائه اعتبرت قانوناً وأصدرت ، وأن هذا الوضع يتعارض مع إصدار الميزانية بقانون ، إذ لو صح هذا الإجراء لحاز مجلس الأمة إدخال تعديلات لا يوافق عليها رئيس الجمهورية ، بالأغلبية المذكورة ، وهو أمر لا يتفق مع ما تقضي به المادة ١٠١ السابق ذكرها .

وقد أخذ بهذا الري وصدّرت الميزانية العامة للدولة والميزانيات الملحق

والمستقلة بقرارات من رئيس الجمهورية ابتداء من ميزانية سنة ١٩٥٦-١٩٥٧ (وهي أول ميزانية تصدر بعد دستور سنة ١٩٥٦) .

ولما صدر الدستور المؤقت للجمهورية العربية المتحدة سنة ١٩٥٨ لم يأت بجديد في هذا الشأن ، إذ أعاد نص المادة ١٠١ من دستور سنة ١٩٥٦ في مادته ٣٢ ، ولا نجد به نصا يقابل المادة ١٤٢ من دستور سنة ١٩٢٣ . واستمر إصدار الميزانية بقرار من رئيس الجمهورية .

٥٣٠ - وهذا الرأى ، كما هو واضح ، يخلط بين الميزانية نفسها وهي - كما سبق أن بينا - عمل إدارى شكلا وموضوعا ، وبين قانون ربط الميزانية وهو قانون من حيث الشكل فقط .

والميزانية إذ تظل عملا إداريا لا ينطبق عليها نص المادة ١٣٣ من دستور سنة ١٩٥٦ ، لأنه خاص بمشروعات القوانين ، وبذلك لا يكون هناك تعارض بين هذه المادة ونص الفقرة الأخيرة من المادة ١٠١ ، ومن العسير أن نستنتج من عدم نص واضح الدستور على إصدار الميزانية بقانون أنه أراد إصدارها بقرار من رئيس الجمهورية ، وإلا لنص على ذلك صراحة لأن الاختصاص المالى للبرلمان اختصاص أصيل ، أسبق من اختصاصه التشريعى ، بل هو علة وجود البرلمان .

ويكفى أن ينص على ضرورة اعتماد مجلس الأمة لمشروع الميزانية لكي تصدر الميزانية بقانون ، لأن اعتماد الميزانية من الاختصاصات الدستورية للسلطة التشريعية ، والأداة الأصلية التى تعبر بها السلطة التشريعية عن إرادتها فيما يدخل في اختصاصها من مسائل عامة هي « القانون » (١) .

(١) تمارس السلطة التشريعية بعض اختصاصاتها في شكل « قرارات برلمانية » ولكنها اختصاصات تنحصر عادة في دائرتها الداخلية (لا في المسائل العامة) كاتخاذ اللائحة الداخلية ، أو تقرير مسئولية وزير ، أو رفع الحصانة عن نائب . =

ملحقات الميزانية (١):

يجد أحيانا أن يتضمن قانون ربط الميزانية نصوصا غريبة عن الميزانية ، إذ تنهز فرصة تقديمها إلى البرلمان للاعتماد وتدرج معها نصوص تشريعية حقيقية شكلا وموضوعا ، أى قواعد عامة ودائمة ، يقصد بها في معظم الأحوال تقرير ضرائب جديدة ، ففى مثل هذه الحالة يكون قانون ربط الميزانية محتويا على شيئين متميزين :

(أ) الميزانية ، وهى عمل إدارى من حيث الشكل والموضوع .

(ب) النصوص التشريعية الملحقة بها ، وهى قوانين من حيث الشكل والموضوع .

والغرض من إقحام نصوص تشريعية فى قانون ربط الميزانية ، تلافى الاجراءات الطويلة التى تمر بها القوانين . ونحوى السرعة فى تقريرها .

وهذه الطريقة كانت متبعة بكثرة فى فرنسا فى فترة ما بين الحربين

وما يميز القول بأن اغفال النص فى دستور سنة ١٩٥٦ على إصدار الميزانية بقانون لا يدل على اتجاه إرادة واضح الدستور على تغيير الطريقة التى كانت متبعة فى إصدار الميزانية بقانون ، أن المشرع (وهو واضع الدستور نفسه) قد نص ، فى مكان آخر وفى تاريخ لاحق للدستور على إصدار ميزانية مستقلة بقانون ، وهى ميزانية دار الكتب المصرية ، إذ جاء فى المادة ٣ من القانون رقم ١٨٣ لسنة ١٩٥٦ باعادة تنظيم الدار (وقارضىه لاحق لتاريخ الدستور) إذ صدر فى ٢٩ أبريل سنة ١٩٥٦) على أن تكون للدار ميزانية مستقلة يقرها المجلس الأعلى للدار ويصدر بها قانون ، ولا كان الدستور قد نص فى المادة ١٠٥ منه على أن الميزانيات المستقلة والملحقة بحجى عليها الأحكام الخاصة بالميزانية العامة بمعنى ذلك أن إصدار الميزانية بقانون ، وليس بقرار هو ما أراده واضح الدستور .

(١) ملحقات الميزانية : adjonctions budgétaires فى فرنسا ، و tacks فى إنجلترا ، و riders فى الولايات المتحدة .

العالميتين ، والفاها دستور سنة ١٩٤٦ (م ١٦) إذ نص على أن قانون الميزانية لا يجب أن يحتوى سوى نصوص مالية بحتة ، ومع ذلك فهذا النص لم يطبق بدقة .

وفى مصر حاولت الحكومة فى سنة ١٩٣٩ اتباعها ، إذ ألحقت بمشروع الميزانية قانونا يفرض رسم أيلولة على التركات . ووافق مجلس النواب على مشروع الميزانية والقانون الملحق به ، غير أن مجلس الشيوخ لم يقبل الأخذ بنظام الملحقات ، ووافق على مشروع الميزانية وحده ، بعد أن رفع منه مشروع قانون رسم الأيلولة على التركات .

٥٣٢ - وطريقة ملحقات الميزانية معيبة للأسباب الآتية :

(أ) لأنها غير منطقية ، فقانون ربط الميزانية قانون مؤقت ، لا تتعدى مدته السنة المالية ، فليس من المنطق أن يضمن تشريعات عامة ودائمة .

(ب) لأنها خطيرة ، فالعادة أن ننظر الميزانية بالمجالس النيابية فى ضوء من السرعة ، وهذه السرعة لا تلائم نظر القوانين العادية ، الذى يقتضى التريث فى دراستها وتبين أهدافها وما يترتب على تقريرها من نتائج .

(ج) لأن وجود نصوص تشريعية حقيقية مع الميزانيات المختلفة يربك تشريع الدولة ، فيغدو من الصعب فى المستقبل الرجوع إلى نصوصه لتشنتها فى ثنايا قوانين ربط الميزانيات المتتالية .

§ ٣- أهمية الميزانية من الناحية السياسية

٥٣٣ - للميزانية من الناحية السياسية أهمية كبرى فى الدول ذات النظام النيابى ، لأن الزام السلطة التنفيذية بالتقدم كل سنة إلى البرلمان ، البرلمان لكى يميز لها صرف النفقات وتمحصيل الإيرادات ، يعنى

اخصامها لرقابته الدائمة ، ورقابة البرلمان للحكومة تظهر عن طريق تعديل الاعتمادات التي تطلبها الحكومة أو رفضها ، أو رفض مشروع الميزانية الذي يقدم إليه . وترجع معظم الانقلابات الدستورية إلى اضطراب الأحوال المالية وما يترتب عليه من مطالبة الشعب بتوسيع مدى سلطته في الاشراف على المسائل المالية للدولة .

ويمكن القول بأن القوة السياسية في الدولة تميل إلى أن تركز في يد السلطة صاحبة حق اعتماد الميزانية ، ففي الدول ذات النظام النيابي تكاد القوات السياسية والمالية تركزان في يد ممثلي الأمة في المجالس النيابية ، أما في الدول ذات النظام الدكتاتوري فتتركز هاتان القواتان في يد السلطة التنفيذية .

واعتماد الميزانية من البرلمان من شأنه زيادة الثقة بمالية الدولة ، لأن اخصاع مالية الدولة لرقابة وعناية دقيقة يبعدها عن تحكم رئيس الدولة . ويقلل من المفاجآت التي يحشاها دائنو الدولة .

§ ٤ - أهمية الميزانية من الناحيتين الاقتصادية والاجتماعية

٥٣٤ - للميزانية أهمية من الناحيتين الاقتصادية والاجتماعية لا تقل عن أهميتها من الناحية السياسية إن لم تفقها . إذ تستطيع الدولة بواسطتها أن تعدل في توزيع الدخل القومي على الطبقات المختلفة للمجتمع وعلى الأفراد عن طريق الضرائب والنفقات العامة .

فتستطيع بزيادة الضرائب أن تزيد ما تقتطعه من دخول بعض الأفراد ، لكي تزيد ما توزعه على غيرهم عن طريق النفقات العامة .

وقد أصبحت رسالة الميزانية في عصرنا الحاضر وفي الدول المتقدمة اقتصاديا أكثر اتساعا مما كانت عليه فيما مضى فلم تعد الميزانية العمل الذي

تقدر بواسطته الايرادات والنفقات ويؤذن بها فحسب ، وانما أصبحت تهدف أيضا إلى تحقيق العمالة الكاملة وإلى تعبئة القوى الاقتصادية العاطلة ، والمساهمة في زيادة الدخل القومي ورفع مستوى المعيشة .

تفصيل دراسة الميزانية :

٥٣٥ - ندرس فيما يلي في فصول متتابعة : نشأة الميزانية وتطورها ، ثم قواعدها ، ثم المراحل التي تمر بها من تحضير ، واعتماد ، تنفيذ ، ومراقبة .

الفصل الأول

نشأة الميزانية وتطورها

٥٣٦ — نشأ حق ممثلى الأمة فى مناقشة ميزانية الدولة واعتمادها تدريجيا فبدأ بحق النواب فى الموافقة على جباية الضرائب . ثم امتد إلى مناقشة الأسباب الداعية إلى فرضها ، والرقابة على كيفية إنفاق الأموال المتحصلة منها ، ثم لم يلبث هذا الحق أن شمل جميع الإيرادات وجميع النفقات ووجب اعتمادها كل سنة .

وتعد إنجلترا أول دولة نشأت فيها المبادئ التى تقوم عليها فكرة الميزانية الحديثة ، ثم تلتها فرنسا ومنها انتقلت تلك المبادئ إلى جميع الدول الحديثة ، وهذه المبادئ ثلاثة :

- (١) مبدأ اعتماد البرلمان للإيرادات العامة .
- (٢) مبدأ اعتماد البرلمان للنفقات العامة .
- (٣) مبدأ الاعتماد الدورى للإيرادات والنفقات .

٥٣٧ — وقد كان الملوك أثناء العصور الوسطى ينفقون على حاجيات الدولة من دخل ممتلكاتهم الخاصة ، إذ لم تكن هناك تفرقة بين مايتهم ومالية الدولة ، وكان من الطبيعى ألا يطالبهم الشعب فى تلك العصور بالنظر فى كيفية تدبيرهم لمواردهم ، ولا فى كيفية إنفاقهم ، إلا أن الملوك لما بدأوا يطلبون من رعاياهم ، فى الظروف غير العادية كأوقات الحروب ، إعانات أو ضرائب استثنائية مؤقتة ، وأسرف بعضهم فى فرض تلك الضرائب الاستثنائية ، أدى ذلك إلى قيام ثورات مختلفة ، وإلى مطالبة الشعب بأن يوافق ممثلوه على هذه الضرائب ، وكان من أثر ذلك أن أصدر الملك شارل الأول

في سنة ١٦٢٨ وثيقة إعلان الحقوق (Petition of Rights) قرر فيها ضرورة موافقة نواب المكلّنين على ما ينرض من ضرائب . وقد حاول الملوك مراراً العبث بتلك القاعدة ، غير أن الملك ولیم الثالث اضطر إلى إصدار دستور الحقوق (Bill of Rights) سنة ١٦٨٨ معلناً عدم مشروعية جباية أية أموال إلا بالقدر ، وفي المواعيد ، وبالكيفية التي يأذن بها البرلمان . بهذا تأكد حق البرلمان في اعتماد الضرائب ، ولم يلبث هذا الحق أن شمل الإيرادات الأخرى .

٥٣٨ - وتبع ذلك تقرير مبدأ اعتماد نواب الأمة للنفقات العامة ، إذ كان البرلمان يتدخل في كل مرة يطلب الملك فيها تقرير ضرائب جديدة ، لمناقشة الأسباب الداعية إليها . وتطرق من ذلك لمناقشة النفقات العامة . على أن مبدأ اعتماد النفقات العامة لم يطبق تطبيقاً كاملاً إلا منذ سنة ١٨٣٧ في عهد الملكة فيكتوريا ، إذ أصبح للبرلمان حق مناقشة النفقات العامة ما عدا مخصصات العرش .

٥٣٩ - أما المبدأ الثالث ، مبدأ الاعتماد السنوي للإيرادات والمصروفات فقد نشأ أيضاً على أثر الثورة وإعلان دستور الحقوق ، لأن البرلمان لم يكن يدعى قبل ذلك في مواعيد منتظمة ، فأصبح من اختصاص البرلمان الاعتماد السنوي للإيرادات وللنفقات ما عدا مخصصات العرش وبعض أنواع أخرى من النفقات ، وبعض أنواع الضرائب البسيطة ، إذ يوافق عليها البرلمان مرة واحدة في أول عهد الملك ولدة حياته ، إلا إذا احتاج الأمر لتعديلها . وتطبيقاً لهذا المبدأ أقر مجلس العموم بجلسته المتعقدة في ٢٤ يولييه سنة ١٩٥٢ مخصصات الملكة اليزابث الثانية بمبلغ ٤٧٥,٠٠٠ جنيه في العام ، وكانت المعارضة (حزب العمال) ترمي إلى معاودة النظر في مخصصات الملكة بين وقت وآخر . ولكن هذه الرغبة لم تحظ بالقبول ، وبهذا أصبحت مخصصات الملكة نافذة طول مدة حكمها إلا إذا وجد ما يقتضى تعديلها فتعدل .

٥٤٠ - ومرت فرنسا بنزس المراحل التى مرت بها انجلسترا وانما فى زمن أطول فلم يستقر حتى البرلمان فى تقرير الضرائب ومناقشة النفقات العامة إلا حين قامت ثورة سنة ١٧٨٩ ، ولم تظهر الميزانية فى شكلها الحاضر إلا فى أواخر الربع الأول من القرن التاسع عشر ، حيث وضعت أهم المبادئ التى قام عليها نظام الميزانية الحديث فى فرنسا .

الميزانية فى المالية العامة الحديثة :

٥٤١ - أحدثت الاتجاهات الحديثة للمالية العامة تغيرات عميقة فى فكرة الميزانية ، فقد كانت أفضل الميزانيات فيما مضى (كما سبق القول فى مقدمة الكتاب) أقلها نفقات ، أما الآن فإن العكس هو الصحيح ، إذ يجب على الدولة أن تعمل على إيجاد طلب فعال كاف لتشغيل جميع الموارد الانتاجية الموجودة . وقد كان من المبادئ المالية السليمة فيما مضى أن يتوازن جانبها الإيرادات والمصروفات فى الميزانية كل سنة ، أما ما يهم الآن فهو التوازن الاقتصادى والاجتماعى للامة وليس التوازن المالى الحسابى للميزانية ، وبينما اهتمت المالية العامة التقليدية بالتوازن السنوى فإن المالية العامة الحديثة تهتم على الأخص بالتوازى الدورى ، أى توازن الميزانية على سنوات الدورة الاقتصادية .

كذلك طرأ على قواعد الميزانية كثير من التعديل لتلائم الاتجاهات الحديثة للمالية العامة ، على ما ستراه عند دراستنا لقواعد الميزانية . وقد أثر هذا التطور بطبيعة الحال على إجراءات إعداد الميزانية واعتمادها ، أما فيما يتعلق بتنفيذها والرقابة على التنفيذ فلا تزال عملية التطور تسير ببطء .

فى مصر :

٥٤٢ - أما فى مصر فلم يفكر فى عمل ميزانية إلا فى أواخر عهد الخديو اسماعيل نتيجة ازدياد الأحوال المالية ، وفى سنة ١٨٧٦ صدر أمر عال بإنشاء مجلس

أعلى للمالية من بين اختصاصاته » تحرير ميزانية مالية الحكومة » ، إلا أنه لم ينفذ واستمرت كل مصلحة تضع تقديراتها الخاصة مستقلة عن غيرها دون اتباع قاعدة واحدة ، ولم تكن الأرقام الواردة في هذه التقديرات صحيحة ولا شاملة لجميع مصروفات الدولة وإيراداتها ، كما كان ينقص تلوين العمليات المختلفة الترتيب المنطقي ، مما جعل من الصعب إن لم يكن من المستحيل معرفة نفقات كل سنة ولا مبلغها الصحيح .

وكانت أول ميزانية ظهرت للحكومة المصرية هي ميزانية سنة ١٨٨٠ ، ومع ذلك لم تكن كاملة إذ لم تدرج بها الاعتمادات اللازمة لخدمة الدين العام ، لأنها لم تكن قد حددت بعد .

وفي سنة ١٩٠٤ عقد الاتفاق الودي بين إنجلترا وفرنسا ، وطبقت أحكامه في مصر بالقانون رقم ١٧ لسنة ١٩٠٤ فوسع من حرية مصر المالية نوعا ما ، وانتظمت المالية بعد ذلك وأخذت الميزانية تستوعب شيئا فشيئا جميع النفقات والإيرادات التي كانت لا تدرج فيها .

وفي سنة ١٩١٣ شكلت لجنة لبحث الميزانية ، ووضعت تقريرا أخذ القانون رقم ٢١ لسنة ١٩١٣ بما جاء فيه فاكتملت بذلك الميزانية كثيرا من البساطة والوضوح . إذ أدخل كثير من التعديلات على شكل الميزانية ، فعدلت تقاسيمها ، ووجدت لكل الوزارات كما حذفت منها التفاصيل الزائدة ، وضمت المصروفات غير العادية التي كانت تسدد من المال الاحتياطي إلى الميزانية ، وأدرجت ضمن مصروفات كل وزارة تحت عنوان « الأعمال الجديدة » (وهو الباب ٣ من الميزانية الحالية قبل تعديلها أخيرا (١)) . وكف بذلك المال الاحتياطي عن أن يستعمل كميزانية غير عادية وبقي مالا احتياطيا فحسب ، يزداد وينقص تبعاً لوجود فائض أو عجز عند انتهاء السنة المالية .

٥٤٣ - هذا عن نشأة الميزانية المصرية ، أما عن اعتماد ممثلي الشعب

(١) راجع الفقرة ٦٠ ص ٧٨ ، فيما سبق .

للإيرادات والمصروفات فيذكر المؤرخون أن الشعب قام بإحدى ثوراته حوالى سنة ١٧٨٥ ، وكان من بين ما طالب به ألا تفرض ضريبة إلا إذا أقرها مندوبو الشعب ، واضطر الأمراء الذين كانوا يحكمون مصر فى ذلك الوقت إلى الإذعان لمطالب الشعب ، وكتبوا فيما بينهم وبينه حجة وقعوا عليها وسجلها القاضى الشرعى ، إلا أن ذلك لم يدم طويلا ، ومنذ أوائل القرن التاسع عشر كان الحكام يفرضون الضرائب ويقررون أوجه النفقات كما يريدون ، وفى سنة ١٨٧٨ لما أنشئ مجلس النظار (مجلس الوزراء كما كان يسمى فى ذلك الوقت) أعطى هذا المجلس أمر الأشراف على الحساب المالى .

٥٤٤ - ولما أنشئ مجلس النواب طبقاً للأمر العالى الصادر فى سنة ١٨٨٢ أصبح لا يجوز فرض ضريبة جديدة إلا بقانون يوافق عليه المجلس ، كما تقرر مبدأ مناقشة المجلس للميزانية . واعتماده لها ما عدا نفقات الحزبة والدين العام .

غير أن هذا المجلس لم يتعقد غير دور واحد بسبب الحالة الثورية التى انتهت بالاحتلال الانجليزى .

٥٤٥ - وفى أول مايو سنة ١٨٨٣ صدر القانون النظامى بإنشاء « مجلس شورى القوانين » و « الجمعية العمومية » وكان اختصاص مجلس شورى القوانين بشأن الميزانية استشاريا ، أما الجمعية العمومية فكانت تتعقد كل سنتين ، وكان من أهم ما يدخل فى اختصاصها تقرير الضرائب الجديدة برأى قطعى ملازم للحكومة ، وبذلك أصبح الخديو لا يستطيع جباية ضريبة إلا بأذنها ولكن لم يكن من حقها اعتماد النفقات .

٥٤٦ - صدر بعد ذلك فى أول يولييه سنة ١٩١٣ القانون النظامى بإنشاء « الجمعية التشريعية » لتحل محل المجلسين السابقين ، وكان من اختصاصها الموافقة على الضرائب والرسوم الجديدة قبل تقريرها ، أما الميزانية فكانت

تعرض عليها لكي تبدى ما يرامى لها من آراء وملاحظات ورغبات . على أن هذه الجمعية لم تتعقد سوى دور واحد ، إذ عطلت أعمالها لقيام الحرب العالمية الأولى ، فأصبحت الحكومة أثناء تلك الحرب وبعدها حتى سنة ١٩٢٣ معلقة السلطة بشأن الميزانية .

٥٤٧ - وفي ١٩ أبريل سنة ١٩٢٣ ، صلب دستور سنة ١٩٢٣ فأعطى البرلمان سلطة كاملة بشأن الميزانية لإيراداتها ونفقاتها ، وقد أبطل العمل بهذا الدستور في ٢٢ أكتوبر ١٩٣٠ ، وحل محله دستور جديد يقسوى السلطة التنفيذية على حساب السلطة التشريعية ، وبخاصة في المسائل المالية ، وبعد أن كانت المسألة ٢٨ من دستور سنة ١٩٢٣ تنص على أن للملك والمجلس الشيوخ والنواب حق اقتراح القوانين (بما فيها القوانين المالية عدا ما كان منها خاصا بإنشاء الضرائب وزيادتها فأقترأه للملك والمجلس النواب) ، سلب دستور سنة ١٩٣٠ (م ٢٨) من المجلس حق اقتراح القوانين المالية ، وقصر الحق على الملك وحده ، كذلك صلب مرسوم بقانون رقم ٨٨ لسنة ١٩٣١ مشتتلا على عدة وسائل مقيدة لحق البرلمان في التعديل . وقد ألغى دستور سنة ١٩٣٠ في ٣٠ نوفمبر سنة ١٩٣٤ وأعيد دستور سنة ١٩٢٣ في ١٢ ديسمبر سنة ١٩٣٥ الذى أعلن سقوطه في ١٠ ديسمبر سنة ١٩٥٢ على أثر ثورة ٢٣ يولييه ١٩٥٢ .

٥٤٨ - وينص دستور سنة ١٩٥٦ في المادة ١٠١ منه ، كما سبق أن رأينا ، على أنه « يجب عرض مشروع الميزانية العامة للدولة على مجلس الأمة قبل انتهاء السنة المالية بثلاثة أشهر على الأقل ليبحثه واعتماده ، وتقرير الميزانية بابا بابا » على أنه نص في الفقرة الثانية من نفس المادة على أنه « لا يجوز لمجلس الأمة لإجراء أى تعديل في المشروع إلا بموافقة الحكومة » . وتنص المادة ١٠٣ منه على أنه « يجب موافقة مجلس الأمة على نقل أى مبلغ من باب إلى آخر من أبواب الميزانية وكذلك على كل مصروف غير وارد بها أو زائد على تقديراتها » .

وأجرى الأحكام السابقة على الميزانيات المستقلة والحققة (م ١٠٥) .

في الجمهورية العربية المتحدة :

٥٤٩ - لما انضمت مصر وسوريا في فبراير سنة ١٩٥٨ في جمهورية واحدة هي الجمهورية العربية المتحدة ، أصبح يعد لكل سنة مالية ميزانية للجمهورية تتكون من ثلاثة أجزاء :

(أ) ميزانية موحدة للرياسة والوزارات والهيئات الموحدة .

(ب) ميزانية للأقليم السورى .

(ج) ميزانية للأقليم المصرى .

وتتكون إيرادات الميزانية الموحدة من :

(أ) المبالغ التى تخصص فى كل من ميزانيتى الاقليمين السورى والمصرى للميزانية الموحدة .

(ب) الايرادات المختلفة الأخرى :

وكانت الأنظمة المالية المتبعة فى كل إقليم تسرى على نفقات الميزانية الموحدة التى تعقد وتصرف فيه ، وذلك إلى أن تقرر الأنظمة المالية الخاصة بالميزانية الموحدة .

أما ميزانيتا الاقليمين السورى والمصرى فكانت تطبق بشأن كل منها القوانين والأنظمة المتبعة فى كل اقليم (١) .

٥٥٠ - وأعاد الدستور المؤقت للجمهورية العربية المتحدة (سنة ١٩٥٨) فى المواد ٣٢ و ٣٣ و ٣٤ منه النص على الأحكام التى كان ينص عليها دستور جمهورية مصر سنة ١٩٥٦ فى مواده ١٠١ و ١٠٣ و ١٠٥ المتعلقة بالميزانية والسابق ذكرها فى الفقرة ٥٤٨ .

(١) قرار رئيس الجمهورية باليانون رقم ٧٦ لسنة ١٩٥٨ .

الفصل الثانى

قواعد الميزانية

مقدمة:

٥٥٦ - تخضع المالية العامة التقليدية الميزانية لطائفة من القواعد ، اصطلاح على تسميتها بقاعدة سنوية الميزانية ، وقاعدة الوحدة ، وقاعدة الشمول أو العمومية ، وقاعدة عدم التخصيص .

والغرض من اتباع هذه القواعد هو تسهيل معرفة المركز المالى للدولة ووضوحه بالقاء نظرة سريعة على الميزانية ، وتيسير الرقابة عليه ، وقد وضعت لتكون ضمانا ضد المساوئ التى كانت متفشية فى عهود الحكم المطلق ، حين كان الحكام ينفردون أو يكادون ينفردون بأمر تدبير إيرادات الدولة ونفقاتها كما يريدون ، ولذا كانت تطبق إلى عهد قريب بكل دقة . أما فى الوقت الحاضر وقد تغيرت الظروف ، فقد لحقها كثير من الاستثناء ، حتى أصبحت فى حاجة إلى التعديل بما يلائم التطور الذى حدث فى المالية العامة نتيجة للتطور فى وظائف الدولة ، وفى نواحي نشاطها ، وتنشعبها المتزايد فى الاقتصاد القومى ، ذلك التدخل الذى اتخذ بالأخص شكل التوجيه فى فترة ما بين الحربين ، وشكل التأمين والعمل المباشر بعد الحرب العالمية الثانية ؛

وسندرس فيما يلى القواعد المذكورة مع بيان أهم الاستثناءات التى أدخلت عليها نتيجة التطور الجديد للدولة ولوظائفها .

المبحث الأول

قاعدة سنوية الميزانية

(La règle de l'annualité du budget)

٥٥٢ - تعد الميزانية لفترة مقبلة من الزمن ، بجرى العرف بأن تكون سنة ، وقد اختصرت مدة سنة لأنها أصح مدة لعمل تقديرات النفقات والإيرادات فهي حد طبيعي لتكرار العمليات المالية لاحتوائها على دورة كاملة النصول . وهي تلامس النفقات العامة التي تتفاوت باختلاف فصول السنة ، وتتكرر كل سنة ، كما تلامس الإيرادات العامة المستمدة من أملاك الدولة ومشروعاتها ، ومن دخول الأفراد والمشروعات الخاصة التي ترتبط غالباً بمدة سنة .

ولو كانت الميزانية لمدة أقل من سنة كثلاثة شهور مثلاً لأدى ذلك إلى بعض النتائج الضارة فقد يكون الإيراد في ميزانية كبيراً ، ويكون في التي تليها صغيراً ، إذا صادف الميزانية الأولى موعد تحصيل ضريبة كبيرة الحصيلة كالضريبة العامة على الإيراد ، وليس من المستحسن أن تزيد إيرادات الدولة أو نفقاتها أو تقل بدرجة كبيرة بين ميزانية وأخرى ، لأن ذلك يزيد من فرص الإسراف أمام الحكومة فوق أنه يشيع الاضطراب في الأعمال الحكومية .

يضاف إلى ذلك أن تحضير الميزانية ومناقشتها واعتمادها تتطلب وقتاً وجهداً كبيرين ، ليس من السهل عملاً أن يتكررا كل فترة قصيرة من الزمن .

ولو طالت مدة الميزانية عن السنة لأصبح من الصعب وضع تقديرات دقيقة للنفقات والإيرادات ، لبعدهما بين إعداد التقديرات ووقت تحقيقها .

هذا من الناحية المالية ، وثمة أسباب أخرى تجعل اختيار مدة السنة ملائماً

من الناحية السياسية أيضا إذ لو طالّت مدة الميزانية عن سنة لضعفت رقابة البرلمان للحكومة ولتصرفاتها المالية ، ولو قصرت عن السنة لأصبحت تلك الرقابة مرهقة شديدة الوطأة ولكانت مدعاة لتعطيل الأعمال ، لهذا جرت العادة أن تكون الميزانية عن سنة واحدة .

٥٥٣ - على أن لهذه القاعدة استثناءات توسعوا فيها بوجه خاص بعد الحرب العالمية الثانية ، فقد لجأت بعض الدول كفرنسا سنة ١٩٣٩ ، إلى وضع ميزانيات مستقلة لمدة أطول إلى من السنة بجانب الميزانية السنوية ، وذلك لتنفيذ برامج بعيدة المدى ، وتوزيع المبالغ اللازمة لتنفيذها على عدة سنوات ، أو لتنفيذ برامج تعمير ما خربته الحرب ، وتجديد القوى الانتاجية للدولة ، ويطلق عليها « الميزانيات الرأسمالية » (Budget de Capital) .

وفي فرنسا يفرقون أيضا بين نوعين من الاعتمادات : اعتمادات الارتباط (Crédits d'engagements) واعتمادات الدفع (Crédits de paiement) ففي الأولى يأذن البرلمان للحكومة أن ترتبط لأعمال تدفع نفقاتها على عدة سنوات ، ويصوت البرلمان بعد ذلك على نصيب كل سنة .

وفي الولايات المتحدة يطبقون طريقة الاعتمادات المستمرة وهي اعتمادات تفتح لعدة سنوات ، فإذا احتاجت الحكومة إلى القيام بأعمال يحتاج تنفيذها لعدة سنوات ، فإن الكونجرس يفتح لها اعتمادات اجمالية دون تحديد مدة لتحويل البرنامج. وتبقى مفتوحة حتى ينتهى تنفيذ البرنامج ، ولا تناقش سنويا .

ويوجد في إنجلترا استثناء هام لمبدأ الاعتماد السنوى للميزانية . ذلك أن هناك نوعا من النفقات يسمى بالنفقات الدائمة (Charges on Consolidated Fund) يعتمدها البرلمان مرة واحدة ولا يناقشها سنويا كما سبق أن رأينا (ص ٦٩) ،

أهمها مخصصات الملكة والأميرة المالكة ، والمعاشات وفوائد الدين العام ، ومرتبات بعض كبار الموظفين ، وبعض نفقات أخرى كالتنفقات الانتخابية .

كذلك هناك نوع من الإيرادات يأذن البرلمان بجبايتها مرة واحدة ، ولا يناقشها سنوياً ، ومع ذلك فوزير المالية يعرض على مجلس العموم في بيانه الشفوي للميزانية (Budget Speech) قائمة كاملة للنفقات والإيرادات .

وفي فرنسا وضعت ميزانيات لمدة ثلاثة شهور أثناء الحرب العالمية الأولى وأثناء السنوات ١٩٤٥ و ١٩٤٧ كما وجسدت ميزانيات لأكثر من سنة لاضطراب الأحوال المالية . وفي بعض الأحيان عندما كان البرلمان يتأخر في إقرار الميزانية ، كانت تطبق لمدة سنتين بدلاً من سنة واحدة .

٥٥٤ - ويحدث في كل الدول ، عند تعديل مبدأ السنة المالية أن توضع ميزانية لمدة أقصر أو أطول من السنة ، في مصر مثلاً لما عدلت بداية السنة المالية في سنة ١٩١٤ يجعلها في أول أبريل بدلاً من أول يناير ، جعلت شهور يناير وفبراير ومارس من سنة ١٩١٤ مدة مالية بميزانية مستقلة ، كذلك لما عدلت بداية السنة المالية مرة ثانية ابتداء من سنة ١٩٢٧ جعلت ميزانية سنة ١٩٢٦-١٩٢٧ عن ثلاثة عشر شهراً ولما عدلت بداية السنة المالية للمرة الثالثة ابتداء من سنة ١٩٤٨ جعلت ميزانية ١٩٤٧-١٩٤٨ عن عشرة أشهر فقط ، ولما عدلت بداية السنة المالية للمرة الرابعة بالقانون رقم ١٤٥ لسنة ١٩٥٠ يجعلها في أول يولييه ابتداء من سنة ١٩٥١ اعتبرت الشهور مارس وأبريل ومايو ويونيه سنة ١٩٥١ مدة مالية قائمة بذاتها ووضعت لها ميزانية مستقلة .

§ ١ - بداية السنة المالية

٥٥٥ - تحسّد كل دولة بداية سنتها المالية طبقاً لتقاليدها الإدارية

والبرلمانية ، وأحوالها الاقتصادية مع مراعاة أن تكون الفترة التي تنقضي بين وقت إعداد الميزانية ووقت تنفيذها أقصر ما يستطيع .

وقبل الحرب العالمية الثانية كانت السنة المالية تبدأ بشهر يناير في ٢٦ دولة (من بينها فرنسا ، البرازيل ، روسيا) ، وبشهر إبريل في ١٨ دولة (منها إنجلترا وألمانيا) ، وبشهر يوليو في ١٢ دولة (منها إيطاليا والولايات المتحدة) وتبدأ بشهور أخرى في باقي الدول (فتبدأ في إيران في ٢١ مارس وفي تركيا في أول يونيو ، وفي هندوراس في أول أغسطس ، وفي باراجواي في أول سبتمبر ، وفي هايتي في أول أكتوبر) .

٥٥٦ - وفي مصر لم يعين دستور سنة ١٩٢٣ الملغى بداية السنة ، واكتفى بالنص في المادة ١٣٨ منه على وجوب تقديم الميزانية إلى البرلمان قبل بداية السنة المالية بثلاثة شهور على الأقل ، وترك تعيين بداية السنة المالية للمشرع وكذلك فصل دستور سنة ١٩٥٦ ودستور سنة ١٩٥٨ فنص الأول في المادة ١٠٠ منه ، والثاني في المادة ٣١ منه على أن « يعين القانون طريقة إعداد الميزانية وعرضها على مجلس الأمة » ، كما يحدد السنة المالية « . ولعل أصح موعدا لبداية السنة المالية بالنسبة لمصر هو أول مايو لأن فصل الأجازات ينتهي في أول أكتوبر ، فإذا بدىء بتحضير الميزانية في هذا الشهر ، وتقدمت الوزارات والمصالح المختلفة باقتراحاتها في آخره إلى وزارة الخزانة (المالية) ، فإن هذه الوزارة تحتاج لبحث ومناقشة وتعديل تلك الاقتراحات ، وإعداد الميزانية وطبعها ، إلى ما لا يقل عن ثلاثة شهور ، فتكون الميزانية معدة لمناقشة البرلمان (مجلس الأمة) في آخر يناير ويحتاج البرلمان إلى ثلاثة شهور لمناقشة الميزانية وإقرارها ، أى أن الميزانية تكون معدة للتنفيذ في أول مايو . وبجعل بداية السنة المالية قبل ذلك يؤدي إلى تحضير الاقتراحات قبل حلول فصل

الأجازات ، أى فى شهر مايو من السنة السابقة ، وبهذا يفصل بين تقدير الميزانية وبين تنفيذها سنة كاملة ، مما يجعل من الصعب وضع تقديرات قريبة من الصحة ، كذلك لو تأخرت بداية السنة عن شهر مايو لحلت شهور الصيف أثناء فحص الميزانية فى البرلمان .

٥٥٧- وقد كانت السنة المالية تبدأ فى مصر فى أول يناير من سنة ١٨٨٠ حتى سنة ١٩١٣ ، حيث جعلت بدايتها فى أول أبريل . واستمرت كذلك من سنة ١٩١٤ - ١٩١٥ إلى سنة ١٩٢٦ - ١٩٢٧ حيث أخرجت إلى أول مايو ابتداء من سنة ١٩٢٧-١٩٢٨ ، ثم قلمت إلى أول مارس ابتداء من سنة ١٩٤٨ - ١٩٤٩ ثم أخرجت إلى أول يولييه ابتداء من سنة ١٩٥١-١٩٥٢ (١) .

ب- وكان الغرض من جميع هذه التعديلات أحكام وضع تقديرات الميزانية ، وتقصير المدة بين إعدادها وتنفيذها . والافساح فى الوقت أمام البرلمان لمناقشتها . أما التعديل الأخير فقد أريد به تمكين البرلمان من اعتماد الميزانية قبل بداية السنة المالية ، إذ كان البرلمان فى الغالب لا يعتمد عليها قبل شهر يولييه ، على أنه يؤخذ عليه أنه يؤدى إلى تأجيل تنفيذ المشروعات المقررة فى الميزانية إلى ما بعد فصل الأجازات . فيمر جزء كبير من السنة المالية قبل أن يتيسر للحكومة القيام بأعمال تذكر لتنفيذها . وواقع الأمر أن التأخير فى اعتماد الميزانية كان يرجع إلى طول الوقت الذى تستغرقه الدراسة التمهيدية التى تقوم بها لجنة المالية بمجلس النواب ، قبل أن تبدأ مناقشة المجلس نفسه للميزانية ، ولذلك فإن أفضل علاج لمنع التأخير يكون بتحديد مدة شهر على الأكثر للجنة المالية لكى تقدم فيه أول تقرير لها عن مشروع الميزانية ، وهذا ماكانت

(١) ينص قرار رئيس الجمهورية العربية المتحدة بالقانون رقم ٧٦ لسنة ١٩٥٨ على أن تبدأ السنة المالية للجمهورية من أول يولييه كل عام وتنتهى فى آخر يولييه من السنة التالية .

تنص عليه اللائحة الداخلية للمجلس الصادرة في سنة ١٩٤١ ، والتي لم يتشدد المجلس في مراعاتها .

§ ٢ - حساب الخزنة وحساب السنة المالية

عند إعداد الحساب الختامي للسنة المالية يمكن اتباع إحدى طريقتين :
(١) طريقة حساب الخزنة (Système de la gestion)

(ب) - طريقة حساب السنة المالية ، أو حساب الحقوق والالتزامات
أو حساب التسوية (Système de l'exercice) .

٥٥٨ - وتفضي الطريقة الأولى بأن يشمل الحساب الإيرادات الفعلية التي حصلت بالفعل أثناء السنة والمصروفات الفعلية التي رفعت بالفعل في نفس المدة ، فهو حساب مادي ، أما الإيرادات التي تحصل بعد انتهاء السنة المالية التي استحققت فيها فتضاف لحساب السنة المالية الجديدة التي يتم فيها التحصيل فعلا . وكذلك النفقات التي استحققت أثناء السنة ، ولكنها لم تدفع خلالها ، تفيد في حساب السنة المالية الجديدة ، التي يتم فيها الدفع فعلا . أما الاعتمادات التي لم تستعمل فتلغى وتفتح ثانية في ميزانية السنة الجديدة ، إذا كان ثمة حاجة إليها . وهذه الطريقة متبعة في إنجلترا والولايات المتحدة ، وتمتاز ببساطتها . ولكن يؤخذ عليها أنها قد تعطي فكرة خاطئة عن الحالة المالية الحقيقية للدولة ، إذ نستطيع الحكومة أن تسرع بتحصيل الإيرادات وتؤخر دفع المصروفات حتى تحصل على نتيجة طيبة . يضاف إلى ذلك أنها قد تساعد على الاسراف ، إذ تحاول المصالح الحكومية المختلفة أن تتوسع في الاتفاق في آخر السنة المالية ، لتسفيد من الاعتمادات المخصصة لها ، حتى لا يلغى ما يتبقى منها عند نهاية السنة المالية .

٥٥٩ - أما الطريقة الثانية ، طريقة حساب السنة المالية ، فتفضي بأن

يشمل الحساب الختامي جميع الإيرادات وجميع المصروفات المترتبة على تصرفات اتخذت أثناء السنة بصرف النظر عن التاريخ الذي حصلت أو دفعت فيه فعلا هذه الإيرادات والمصروفات . فهو لذلك حساب مقرر والتزامات وليس حسابا ماديا كما في الطريقة الأولى ، والطريقة الثانية كانت متبعة في فرنسا حتى سنة ١٩٣٤ بالنسبة للإيرادات ، وحتى سنة ١٩٥٤ بالنسبة للنفقات وهي تمتاز بأنها تعطى فكرة صحيحة وبيانا تاما عن عمليات العام المالية جميعها ، ولكن يعيبها ما تسببه من ارتباك إذ أنها تطيل مدة تنفيذ الميزانية بعد انتهاء السنة المالية إلى أمد لا حد له نظريا ، أى حتى يتم دفع جميع المصروفات ، وتحصيل جميع الإيرادات المرتبطة بها .

ولتلافى ذلك تلجأ الدول التي تأخذ بهذه الطريقة إلى إقفال الحساب في تاريخ محدد كسبعة شهور مثلا من انتهاء السنة المالية وكل عملية لا تتم تسويتها أثناء هذه المدة تلحق بالسنة المالية التالية .

٥٦٠ - ذلك ما قد يقع بالنسبة للحساب الختامي ، ومتى اتبعت إحدى هاتين الطريقتين في إعداد الحساب الختامي فإنها تتبع أيضا في وضع الميزانية فإذا اتبعت الطريقة الأولى ، طريقة حساب الخزانة ، فلا يدرج في الميزانية إلا المصروفات المقدرة إنفاقها **فعموم** ، والإيرادات المنتظر تحصيلها **فعموم** في خلال السنة . وإذا اتبعت الطريقة الثانية طريقة حساب السنة المالية فيلدرج في الميزانية جميع **الالتزامات والحقوق المنتظ** نشوتها في أثناء السنة دون مراعاة للتاريخ الذي سيتم فيه التحصيل الفعلي أو الدفع الفعلي المترتب على الحقوق والالتزامات .
وتتبع مصر طريقة حساب الخزانة .

(١) صدر في فرنسا قانون بتاريخ ١١ يوليه سنة ١٩٥٣ بتعميم طريقة حساب الخزانة حتى بالنسبة للنفقات على أن تصدر مراسيم بقواعد تطبيقها على كل نوع من أنواع النفقات ، وبدأ تطبيقها سنة ١٩٥٤ على نفقات الاستئجار .

المبحث الثاني

قاعدة وحدة الميزانية

(La règle de l'unité budgétaire)

٥٦١ - يقصد من قاعدة وحدة الميزانية أن تدرج جميع نفقات الدولة

وبجميع إيراداتها في ميزانية واحدة وغائلة هذه القاعدة من الناحية المالية أنها تجعل من السهل معرفة المركز المالي للدولة . وذلك بمقارنة مجموع النفقات بمجموع الإيرادات . ليتبين إن كان فيها عجز أو فائض ، أو كانت متوازنة ، أما فائدتها من الناحية السياسية فهي أنها تسهل مراقبة البرلمان للميزانية ، لهذا كانت قاعدة الوحدة من القواعد الأساسية للميزانية في المالية العامة التقليدية ، أما المالية العامة الحديثة فتسمح باستثناءات كثيرة لها . ذلك أن هناك أسبابا تستدعي وجود بعض الميزانيات إلى جانب الميزانية العامة للدولة ، فهناك بعض نفقات غير عادية إذا أدرجت في الميزانية العادية جعلت مقارنة الميزانيات بعضها ببعض على غير أساس سليم ، ولذا يحسن إدراجها في ميزانية غير عادية على حدة ، كما أن الدولة الحديثة تقوم بكثير من المرافق ذات الصفة الصناعية والتجارية والمبرروعات العامة ولا يمكن إدراج ميزانياتها ضمن الميزانية العامة للدولة إذ تستلزم قواعد الإدارة الصناعية والتجارية أن تتمتع باستقلال تام ، كل ذلك سهل الخروج على قاعدة الوحدة .

ويتخذ الخروج على قاعدة الوحدة شكل تعدد الميزانيات . فنجد إلى جانب الميزانية الرئيسية ميزانيات أخرى أهمها :

(١) - الميزانيات غير العادية .

(٢) - الميزانيات الملحقة .

(٣) - الميزانيات المستقلة .

(٤) - ميزانيات الهيئات العامة المستقلة .

(٥) - الحسابات الخاصة على الخزنة .

وقد كثر الخروج على قاعدة وحدة الميزانية في السنوات الأخيرة في بعض الدول كفرنسا ، والجمهورية العربية المتحدة .

§ ١ - الميزانيات غير العادية (١)

٥٦٢ - يبرر الكتاب وجود هذه الميزانيات إلى بجانب الميزانية العادية ، بأن الميزانية العادية ، وهى الميزانية الرئيسية ، ليست سوى ميزانية النفقات والإيرادات العادية ، ولما كانت هناك نفقات غير عادية (٢) ، ولا يصح بالتالى سدادها من الإيرادات العادية ، فإنه من الأفضل ألا تدرج فى الميزانية الرئيسية ، بل تعمل لها ميزانية استثنائية تشمل النفقات غير العادية من جهة ، والإيراد غير العادى الذى يخصص لتغطيتها - وهو عادة قرض عام - من جهة أخرى .

وبما يعد من النفقات غير العادية طبقاً لهذه الفكرة نفقات الحروب ، ونفقات الأشغال العامة التى تتطلب إنفاق مبالغ كبيرة ، ونفقات المشروعات التى تستهدف مكافحة الركود الاقتصادى ، والمشروعات الانتاجية الكبرى كما تستعمل بعض الدول الميزانية غير العادية لتغطية مصروفات التسليح استعداداً لشن حرب .

(١) الميزانيات غير العادية : Budgets extraordinaires

(٢) - راجع الفقرة ٤١ ص ٤٩ ، فيما سبق .

ومن الدول التي أدخلت بنظام الميزانيات غير العادية انجلترا إذ أنشأت في سنة ١٩٣٩ ميزانية غير عادية لمواجهة طوارئ الحرب ، كذلك استعملت فرنسا الميزانية غير العادية خلال الحربين العالميتين لمواجهة نفقاتها ، وبعد الحرب العالمية الثانية لمواجهة نفقات تعمير ما عثرته الحرب .

وينحسب أنصار وحدة الميزانية أن يؤدى استعمال الميزانية غير العادية إلى الاسراف في النفقات العامة ، وذلك بأن تعتبر الحكومة بعض النفقات غير عادية وتنفرد لها ميزانية خاصة تواجهها بالقرض .

٥٦٣ - وقد عرفت مصر الميزانيات غير العادية في أواخر القرن الماضي وكان ذلك راجعا إلى اضطراب المالية المصرية في ذلك الوقت ، إذا كان فائض الإيرادات الفعلية على المصروفات الفعلية يكون ميزانية منفصلة للسنة التالية عرفت باسم « الميزانية غير العادية للإيرادات غير المخصصة للدين العام » ، وكانت تشمل جميع المصروفات الزائدة وغير المنتظرة التي لم ترد في الميزانية العادية فكانت تقتصر على المصروفات الجارية فقط ، ومن هذه الميزانية غير العادية كانت الحكومة تنفق على السكك الحديدية ، وعلى تنفيذ بعض الأشغال العامة ، كما كانت تدفع منها إعانة سنوية للسودان وكلها نفقات عادية في الواقع وإنما أدرجت على حدة في ميزانية غير عادية بسبب الحالة المالية لمصر في ذلك الوقت . وكانت تضاف فوائض الميزانية غير العادية إلى الإيرادات غير العادية للسنة التالية ، أما إذا لم يكن هناك فوائض ولا ميزانية غير عادية بالتالي ، فإن النفقات المذكورة كانت تتحملها الميزانية العادية بقرص المستطاع . وقد استمرت تلك الحالة حتى عقد الاتفاق الإنجليزي الفرنسي في سنة ١٩٠٤ ، الذي طبق في مصر بمقتضى القانون رقم ١٧ لسنة ١٩٠٤ والذي وسع من حرية مصر المالية نوعا ما ، فانتظمت الميزانية بعد ذلك ،

وضمت الأموال الاحتياطية المختلفة التي كانت تكونها مبهر في ذلك الوقت في مال احتياطي واحد ، وقسم باب المصروفات في الميزانية العادية إلى قسمين المصروفات العادية ، والمصروفات الخصوصية ، وتشمل الأولى المصروفات الحسارية للإدارة التي تتجسد سنوياً كمرتبات الموظفين أما المصروفات الخصوصية فكانت تشمل المصروفات الاستثنائية غير المتجددة كمصروفات المباني ، ولما أصلح نظام الميزانية المصرية بمقتضى القانون رقم ٢١ لسنة ١٩١٣ ضمت المصروفات غير العادية ، وهى التى كانت تسدد من المال الاحتياطي إلى الميزانية العادية وأدرجت ضمن مصروفات الميزانية كل وزارة تحت عنوان « الأعمال الجديدة » (الباب ٣) مع اعتمادات المباني التى كانت تدرج سابقاً ضمن الاعتمادات الخصوصية. وكفى بذلك المال الاحتياطي عن أن يستعمل كميزانية غير عادية ويقى مالا احتياطياً فحسب ، يزداد وينقص تبعاً لوجود فائض أو عجز عند انتهاء السنة المالية ، كما سبق القول (١) . وكانت العادة قد جرت قبل سنة ١٩١٤ على أن ترحل بوائى اعتمادات المصروفات غير العادية التى لم تستعمل أثناء السنة المالية إلى السنة التالية ، وترتب على ذلك أن المصالح كانت لا تحمد تقديراتها بدقة بما ستتمكن فعلاً من إنفاقه أثناء السنة . فكانت تطلب أكثر مما تحتاجه ، مما يجعل موازنة الميزانية تقريبية ، وبادماج المصروفات غير العادية بالميزانية اختفى ذلك الشذوذ وأصبحت الاعتمادات التى لم تستعمل تلقى فى نهاية السنة المالية ، وتدرج غيرها فى الميزانية الجديدة لاتمام التنفيذ . بهذا اقتصر التقديرات على حاجة السنة .

وقد عادت مصر منذ سنة ١٩٥٣ إلى نظام الميزانيات غير العادية لتنفيذ مشروعات تنمية الانتاج القومى ومشروعات الخدمات العامة .

(١) راجع الفقرة ٥٤٢ ص ٤٨٤ لياسينى .

(١) ميزانية مشروعات تنمية الانتاج القومى (الميزانية الانتاجية) (١)

٥٦٤ - صدر القانون رقم ٩٩ لسنة ١٩٥٣ فى ٥ مارس ، باعتماد ميزانية خاصة بمشروعات تنمية الانتاج القومى بمبلغ ٢١,٦٦٩,٨٠٠ جنيه ، موزعة على أربع سنوات من سنة ١٩٥٢ - ٥٣ إلى سنة ١٩٥٥ - ٥٦ ، من ذلك ٣١٠,٠٠٠ ج فى سنة ١٩٥٢ - ٥٣ ، ، و ٧,١٧٠,٣٠٠ ج فى سنة ١٩٥٣ - ٥٤ ، و ٩,٠٢٣,٥٠٠ ج فى سنة ١٩٥٤ - ٥٥ . ٥٥٠,٠٠٠ ج فى سنة ١٩٥٥ - ٥٦ .

وتشمل اعتمادات لمشروعات التوسع الزراعى (١١,٧٢٠,٠٠٠ ج) واعتمادات لمشروع إنشاء وتوسيع بعض الطرق بالوجهين البحرى والقبلى (٦ مليون جنيه) ، واعتمادات لمشروع تعميم تقاوى القمح المتقاة (٣,٦٢٣,٦٠٠ ج) ، ومشروع التوسع فى توزيع تقاوى الذرة المحجين (٣٢٦,٢٠٠ ج) .

١١

أما الإيرادات اللازمة لتغطية النفقات المذكورة فقد نص القانون المشار إليه على أخذها مما ينتج من إعادة تقويم الذهب الموجود فى الغطاء النقدى (١١,٧٦٠,٠٠٠ ج) ومن حصيلة قرض أزمع إصداره (٥,٩٦٠,٠٠٠ ج) وما ينتظر تحصيله من بيع تقاوى القمح والذرة المحجين (٣,٥٦٨,٦٠٠ ج) وما يؤخذ من صندوق الإصلاح الزراعى لمواجهة المعجز فى عملية تعميم تقاوى القمح وفى عملية التوسع فى توزيع تقاوى الذرة المحجين (٣٨١,٢٠٠ ج)

(١) أطلق على ميزانية مشروعات تنمية الانتاج القومى : « الميزانية الانتاجية »

ابتداءً من ميزانية ١٩٦٠ - ١٩٦١ .

ونص القانون رقم ٩٩ لسنة ١٩٥٣ المشار إليه في مادته الثالثة على أن
يرحل إلى السنة المالية التالية المبالغ التي تبقى بلون استعمال في نهاية كل سنة
مالية ، وذلك استثناء من القاعدة العامة التي تقتضى بأن ما لا يصرف في سنة
مالية يعتبر فائضاً ولا يرحل إلى سنة تالية (١) .

ميزانية سنة ١٩٥٣ - ٥٤ : زيد المبلغ المخصص بالقانون رقم ٩٩ لسنة
١٩٥٣ للسنة المالية ١٩٥٣ - ٥٤ باعتمادات اضافية أهمها الاعتماد المفتوح
بمقتضى القانون رقم ٣٦٦ لسنة ١٩٥٣ وقدره ٣٥,٥٣٨,٠٠٠ جنيه
موزعة على مشروعات التوسع الزراعي والري والصرف ، وتوليد الكهرباء
ومكافحة أمراض الحيوآن ، ورفع مستوى الانتاج الحيواني ، والتوسع في
زراعة الأرز ، وغرس أشجار الفاكهة والأشجار الخشبية ، ومشروعات السكك
الحديدية والتليفونات والطرق والكبارى ، وتكرير البترول ومشروع المساكن
الشعبية واستغلال وادى التطرون . على أن الاعتماد الاضافى المذكور خفض فيما
بعد إلى ١٩,١٥٧,٠٠٠ جنيه ، بفصل المشروعات التي تضطلع بها الوزارات
المختصة (١٤,٣٨١,٠٠٠ ج) ومشروع المساكن الشعبية (مليون جنيه) عنه .

ميزانية سنة ١٩٥٤ - ٥٥ : قدرت نفقاتها وإيراداتها بمبلغ ٤٢,٢٥٢,٥٨٣
جنيهاً بالقانون رقم ٣٩٢ لسنة ١٩٥٤ من ذلك مبلغ ٩,٠٢٣,٥٠٠ جنيه
المخصص أصلاً لهذه السنة بالقانون رقم ٩٩ لسنة ١٩٥٣ والباقي اعتمادات
لبعض المشروعات التي لم تنفذ خلال السنة المالية السابقة واعتمادات لمشروعات
جديدة ، وتمول تلك المشروعات عن طريق الاقتراض بالإضافة إلى ما تغله
مشروعات التنمية الانتاجية من إيرادات ، وصلرت في خلال السنة المالية
عدة قوانين باعتمادات إضافية .

(١) الأمر السالى الصادر فى ٢٧ يونيو سنة ١٨٨٣ .

ميزانية سنة ١٩٥٥-٥٦ : قدرت نفقاتها وإيراداتها بمبلغ ٥٤,٢٤٨,٩٧٢ جنيهاً بالقانون رقم ٣٣٦ لسنة ١٩٥٥ (كما صدرت أثناء السنة عدة قوانين باعتمادات إضافية) ، وتتضمن اعتمادات لمشروعات الري والصرف والخزانات والملاحة والتوسع الزراعي ، وتكرير البترول وخط أنابيب البترول ، والثروة المعدنية ، ومشروعات تعزيز الانتاج الزراعي والحيواني ، ومشروعات المواصلات ، والسد العالي ، ومصنع السجاد بأسوان ، والتنمية والتعمير :^{١٠} يرقى البحيرة والفيوم ، وصوامع القلال ، واستغلال وادى النطرون ، ومشروعات الكهرباء ، وتحسين المراعى ، واحتياطي مشروعات صناعية ، وشراء ناقلات للبترول والفحم الكوك ، ومؤسسة مديرية التحرير ، والهيئة الدائمة لاستصلاح الأراضي ، والترسانة البحرية والخوض الخفاف ، والمساهمة في بعض الشركات المساهمة كشركة الحديد والصلب والشركة المصرية العامة لمهات السكك الحديدية والشركة القومية لانتاج الأسمنت .

أما فيما يتعلق بالإيرادات فقد اكتفى القانون بالاحالة إلى موارد تنمية الانتاج القومى بصفة عامة (وهى الاقتراض وما تغله المشروعات نفسها من إيرادات) .

ميزانيات السنوات ١٩٥٦ - ٥٧ إلى ١٩٦١ - ٦٢ : قدرت نفقاتها كالميلين في الجدول الآتى (عدا الاعتمادات الإضافية التى فتحت أثناء كل سنة) .

وتعمل أيضا عن طريق الاقتراض ، وما تغله المشروعات من إيرادات وما تساهم به الميزانية العامة :

ميزانية مشروعات تنمية الإنتاج القومي (١)

من سنة ١٩٥٦ إلى سنة ١٩٦١

الايرادات	الاعتمادات	ميزانية
من القروض وايرادات المشروعات	المفتوحة	سنة
٤٥,٧٧٤,٠١٩	(٢) ٤٥,٧٧٤,٠١٩	٥٧-١٩٥٦
٩,٥٤١,٧٠٠	٢٨,٢٧١,٧٠٠	٥٨-١٩٥٧
٣٦,٧١١,٨٠٠	(٣) ٤٥,٩٦١,٨٠٠	٥٩-١٩٥٨
٧٠,٣٦٢,٤٠٠	(٤) ٩٨,٠٥١,٤٠٠	٦٠-١٩٥٩
٢١٥,٩٧٥,٩٠٠	٢٨٥,٨٤٥,٠٠٠	٦١-١٩٦٠
٢٣٢,٨٢٦,٠٠٠	٣٢٠,٠٠٠,٠٠٠	٦٢-١٩٦١

وابتداء من السنة المالية ١٩٦٢/١٩٦٣ ضمت اعتمادات ميزانية مشروعات تنمية الإنتاج القومي (الميزانية الانتاجية) إلى الميزانية العامة التي قسمت ، ابتداء من تلك السنة ، إلى ميزانية للخدمات ، وميزانية للأعمال ، كما سبق أن أوضحنا (٥) .

- (١) فيما يلي القرارات الجمهورية التي اعتمدت بها الميزانيات المذكورة على التوالي :
- قرار رقم ١٨ لسنة ١٩٥٦ - قرار بتاريخ ٢ يوليه سنة ١٩٥٧ - قرار رقم ٦٥٧ لسنة ١٩٥٨ - بتاريخ ٦/٢٥ - قرار رقم ١٢٦١ لسنة ١٩٥٩ - بتاريخ ٧/٢٢ - قرار رقم ١٢١٣ لسنة ١٩٦٠ - بتاريخ ٧/٣ - قرار ١٠٣١ لسنة ١٩٦١ - بتاريخ ٦/٢٩ .
- (٢) من ذلك بعض مبالغ جعلتها ٤,١٠٩,٤٠٠ جنيه نقلت إلى حساب المؤسسة الاقتصادية بمقتضى قرار جمهوري بتاريخ ١٢ أبريل سنة ١٩٥٧ .
- (٣) من ذلك مبلغ ١٢ مليون جنيه لمشروعات برامج السنوات الخمس للصناعة .
- (٤) من ذلك مبلغ ٤٥,٥ مليون جنيه (منها ١٥ مليون جنيه تسهيلات ائتمانية) لمشروعات برنامج السنوات الخمس للصناعة أيضا .
- (٥) راجع الفقرة ٦٠ ص ٧٨ وما بعدها فيما سبق .

(ب) ميزانية مشروعات الخمرات العامة:

٥٦٥ - أنشئت ميزانية أخرى غير عادية في خلال السنة المالية ١٩٥٣.

٥٤ - لمشروعات الخدمات العامة ، غير أنه لم يبدأ تنفيذ تلك المشروعات إلا في السنة المالية ١٩٥٤ - ٥٥ نظرا لصدور القانون ٢٩٣ لسنة ١٩٥٤ باعتبارها في أواخر السنة المالية الأولى .

ويقوم على تلك المشروعات المجلس الدائم للخدمات العامة الذي أنشئ بمقتضى القانون رقم ٤٩٣ لسنة ١٩٥٣ ، لبحث السياسة العامة ووضع الخطط الرئيسية للتعليم والصحة والصمران والشئون الاجتماعية مع مراعاة التنسيق بينها وربطها معا بما يحقق النهضة الاجتماعية .

: ولتنفيذ هذه السياسة صدر في ٢٦ مايو سنة ١٩٥٤ القانون رقم ٢٩٣ لسنة ١٩٥٤ المشار إليه ، باعتبار ميزانية مستقلة للمشروعات التي ارتأها المجلس المذكور ، وقد بلغت تقديرات كل من إيرادات تلك الميزانية ونفقاتها ١٤,٥٨٢,٠٠٠ ج موزعة على ثلاث سنوات مالية ١٩٥٣ و ١٩٥٤ و ١٩٥٥ تخص سنة ١٩٥٣ - ٥٤ بمبلغ ٩,٨٦٠,٩٠٩ جنيها ، وسنة ١٩٥٤ - ٥٥ بمبلغ ٥,٤٥٥,٩٣٠ جنيها وسنة ١٩٥٥ - ٥٦ بمبلغ ٢,٧٤١,٦٨٥ جنيها ، على أن اعتمادات السنة الأولى لم ينفق شيء منها ، ولذلك رحلت إلى السنة الثانية تطبيقاً لأحكام المادة الثالثة من القانون المذكور ، استثناء من القاعده العامة ، التي تقتضي بأن مالا يصرّف في سنة مالية يعتبر فائضاً ولا يرحل إلى سنة تالية والتي سبقت الإشارة إليها (١) . وعلى أساس هذا الاستثناء أصبحت جملة ربط هاتين السنتين معا بمبلغ ١١,٨٤٠,٣١٥ ج بخلاف الاعتمادات الإضافية التي صدرت

(١) راجع المامش ص ٥٠٢ فيما سبق .

في خلال السنة المالية ١٩٥٤-٥٥ ومجملتها ١,٥٧٠,٠٠٠ ج فإذا أضيف هذا المبلغ إلى المبلغ السابق كانت الحملة ١٣,٤١٠,٣١٥ ج ، وإذا أضيف إلى ذلك الربط المقدر للسنة ١٩٥٥ - ٥٦ ومقداره ٢,٧٤١,٦٨٥ ج كان الربط الكلي ١٦,١٥٢,٠٠٠ جنيه .

ومن أهم المشروعات التي خصصت لها الاعتمادات المذكورة : مكافحة الدرن وإنشاء مستشفيات للأمراض العقلية ومشروع مقاومة الأمراض المتوطنة وإنشاء مستشفى لعلاج السرطان وآخر للموظفين ومستشفيات ومساكن للعالم ومساكن لطلبة الجامعات وللطلبة السودانيين ، والوحدات المجمعة بما في ذلك إنشاء مدارس ، وبرنامج تعميم مياه الشرب وإنشاء نقاط بوليس وتخطيط وتعمير القرى المصرية وإصلاح السجون ورعاية المسجونين ورعاية الشباب والتربية الرياضية ورعاية شباب الجامعات والبحوث الفنية الخاصة بمشروعات الخدمات ... الخ .

أما تقديرات الإيرادات فتتكون من ٦,٥٧٤,٠٠٠ ج تحصل من الأموال السائلة التي يمكن لإدارة تصفية الأموال المصادرة (١) أن تضعها تحت تصرف

(١) الأموال المصادرة هي : أسوأ الأحزاب السياسية التي حلت بمقتضى الاعلان الدستوري الصادر في ١٧ يناير سنة ١٩٥٣ من القائد العام للقوات المسلحة بصفته رئيس ثورة ٢٣ يوليو سنة ١٩٥٢ (ثورة الجيش) ، وأسوأ الاسرة الحاكمة : أسرة محمد علي ، التي صودرت بمقتضى قرار من مجلس قيادة الثورة بتاريخ ٨ نوفمبر سنة ١٩٥٣ ، والأموال التي حكمت محكمة الثورة بمصادرتها تطبيقاً للقانون رقم ٦٤٨ لسنة ١٩٥٣ . وقد الشئت بمقتضى القانون رقم ٥٩٨ لسنة ١٩٥٣ (١٧ م) إدارة تسمى لإدارة تصفية الأموال المصادرة لإدارة هذه الأموال . ثم حول القانون رقم ٥٨٣ لسنة ١٩٥٤ في مادته الأولى للمجلس الدائم للخدمات العامة سلطة ونزع سياسة التصرف في تلك الأموال ، وتقدير الطرق المناسبة للاقتفاع بإيراداتها وبمصلحة المنصرف فيه لتمويل مشروعات الخدمات العامة التي يقرها المجلس . وتاريخ ٢٣ فبراير سنة ١٩٥٦ أصدر مجلس الوزراء قراراً يقضى بادراج الأموال المصادرة في الميزانية العامة ==

المجلس ، ومن ٨,٠٠٨,٠٠٠ ج توخذ من ميزانية الدولة في عامى ١٩٥٤-٥٥ و ١٩٥٥ - ٥٦ فاذا أضيفت إلى ذلك الزيادة التى كانت منتظرة فى حصيلة الأموال المصادرة وفقاً للقوانين التى صدرت بها الاعتمادات الإضافية المشار إليها والمقدرة بمبلغ ١,٥٧٠,٠٠٠ ج صارت جملة التقديرات ١٦,٥٧٢,٠٠٠ وهو ما يوازى تقدير النفقات .

ميزانية سنة ١٩٥٥ - ٥٦ قدرت نفقاتها وإيراداتها بمبلغ ٢٢,٧١٠,٦٠٠ ج بالقانون رقم ٢٣٧ لسنة ١٩٥٥ من ذلك مبلغ ٢,٧٤١,٦٨٥ المخصص أصلاً لهذه السنة بالقانون رقم ٢٩٣ لسنة ١٩٥٤ المذكور ، أما الإيرادات فتتكون من حصيلة الأموال المصادرة ومن الاعتمادات المخصصة لها من الميزانية العامة ، ومن فائض الإيرادات المرحل من السنة السابقة ، وصدرت فى خلال السنة المالية حدة قوانين باعتمادات إضافية .

على أنه لما كان الجزء الأكبر من الموارد التى تغذى ميزانية مشروعات الخدمات العامة يأتى من الميزانية العامة ، يضاف إلى ذلك أن غالبية المشروعات الواردة بها تحتاج إلى إدارة مستمرة ، لذلك أدمجت تلك الميزانية فى الميزانية العامة للدولة ابتداء من السنة المالية ١٩٥٦/١٩٥٧ بأن وزعت مشروعاتها على الوزارات المختلفة ، فيما عدا نفقات الوحدات المصنعة إذ جعل لها قسم خاص ، كذلك أضيفت حصيلة الأموال المصادرة إلى إيرادات الميزانية العامة .

== للدولة ، وأصبحت إيراداتها جزءاً من الإيرادات العامة ، على أن تخصص الدولة الاعتمادات السنوية اللازمة لتمويل مشروعات الخدمات. وبناء على ذلك صدر فى ٢ مارس سنة ١٩٥٦ القانون رقم ١٢٧ لسنة ١٩٥٦ بتحويل وزارة المالية والاقتصاد (الخزانة الآن) سلطة التصرف فى الأموال المصادرة وإضافة حصيلتها للإيرادات العامة .

٥ - الميزانيات الملحقه والميزانيات المستقلة

٥٦٦ - الميزانيات الملحقه والميزانيات المستقلة ميزانيات منفصلة عن

الميزانية العامة ، وتصدر في وثيقة خاصة ، وتقرر لبعض المرافق العامة التي تقوم بها الدولة أصلا بمقتضى وظيفتها ، ولكنها تعهد بإدارتها إلى هيئات مستقلة تخولها الشخصية المعنوية ، وتمنحها نوعا من الاستقلال في شئونها الادارية والمالية ، كى تتحلل من قيود النظم الحكومية ، وتتمكن من تطبيق قواعد الادارة التجارية عليها ، حتى تؤدى رسالتها على أفضل وجه ، مما يقضى أن تكون لها ميزانية منفصلة عن ميزانية الدولة ، متميزة بإيراداتها ومصروفاتها عنها . أما ما يميز بين النوعين فشيئان : درجة استقلال الميزانية المنفصلة عن الميزانية العامة ، ومدى رقابة البرلمان لها .

فالميزانية الملحقه إذا زادت إيراداتها على نفقاتها ، أو حدث العكس أدرج الفرق في الميزانية العامة فائضا كان أم عجزا . هذا فيما يتعلق بدرجة استقلالها عن الميزانية العامة . أما فيما يتعلق بمدى رقابة البرلمان عليها ، فأنها تعرض عليه ويناقشها ويعتمدها ، كما يناقش ويعتمد الميزانية العامة ، ولذلك تعد الميزانيات الملحقه استثناء لقاعدة وحدة الميزانية من الناحية المالية فقط . أما من الناحية السياسية فلا تعد استثناء لقاعدة الوحدة لأنها تعرض على البرلمان ويتخذ قرارا بشأنها .

أما الميزانية المستقلة فلا يدرج ما يحدث فيها من عجز أو فائض في الميزانية العامة ، وإنما يحتفظ به المرفق ، وإذا حصل المرفق على مساعدة من الميزانية العامة ، فإن هذه المساعدة يكون لها طابع الاعانة التي تمنح للمشروعات الخاصة . هذا من ناحية درجة استقلالها عن الميزانية العامة ، ومنه يتضح أنها أكثر استقلالاً عن الميزانية العامة من الميزانية الملحقه . أما فيما يتعلق بمدى رقابة

البرلمان عليها فانها لا تعرض على البرلمان أصلا . وبالتالي لا يناقشها ولا يعتمدها وإنما يناقشها ويعتمدها مجلس إدارة المرفق الخاصة به ، بعيدا عن رقابة البرلمان . بهذا تعتبر الميزانيات المستقلة استثناء حقيقيا لقاعدة وحدة الميزانية لا من الناحية المالية فحسب ، وإنما من الناحية السياسية أيضا .

٥٦٧ - هذا هو الأصل في معيار التفرقة بين الميزانيات الملحقة والميزانيات المستقلة ، غير أن التشريع المالي المصري لم يأخذ به ، إذ أن كلا من الميزانية الملحقة والميزانية المستقلة تعرض على البرلمان لمناقشتها وإقرارها ، وإنما أخذ بمعيار آخر هو أن الميزانيات المستقلة لا تتعرض للبحث واحتمال التعديل في وزارة المالية ، على العكس من الميزانية الملحقة . فيزانية وزارة الأوقاف مثلا (قبل ضمها للميزانية العامة) ، كانت تعرض على المجلس الأعلى للأوقاف ثم تحال إلى البرلمان مباشرة ، وميزانية الجامع الأزهر والمعاهد الدينية كانت تعرض على المجلس الأعلى للأزهر وتحال إلى البرلمان أيضا دون أن تناقش بوزارة المالية .

٥٦٨ - ظل معيار التفرقة هذا ساريا حتى صدر دستور سنة ١٩٥٦ فنص في المادة ١٠٥ على أن الميزانيات المستقلة والملحقة تجري عليها الأحكام الخاصة بالميزانية العامة ، ولما صدر دستور سنة ١٩٥٨ استبقى هذه القاعدة في المادة ٣٤ منه ، صدر بعد ذلك القرار بقانون رقم ٩٠ لسنة ١٩٥٨ بشأن القواعد الواجب اتباعها في الميزانيات المستقلة والملحقة فأجرى على نوعي الميزانية نفس الأحكام : فشروع الميزانية الملحقة أو المستقلة تعده الهيئة العامة ذات الميزانية الملحقة أو المستقلة ، وتعرضه على وزارة الخزانة التي تتولى تقديمه إلى السلطة التشريعية في الموعد الذي حدده الدستور ، أي قبل انتهاء السنة المالية بثلاثة شهور على الأقل لبحثه واعتماده .

ولا يجوز للهيئات ذات الميزانيات الملاحقة أو المستقلة التي تخرج لها

الحكومة عن جزء من مالها بطريق الاعانة ، أن ترحل أية مبالغ من سنة مالية إلى سنة مالية أخرى إلا طبقاً للقواعد التي يصدر بها قرار من وزير الخزانة .

كذلك لا يجوز إصدار اللوائح المالية المتعلقة بتنفيذ الميزانيات المستقلة أو الملحقة إلا بعد موافقة وزارة الخزانة .

أما مراقبو الحسابات ومديروها ووكلاؤهم الذين يشرفون على أعمال الحسابات بالهيئات ذات الميزانيات الملحقة أو المستقلة فانهم يتبعون وزارة وزارة الخزانة ، ولهم حق التوقيع الثاني على الشيكات وأذون الصرف .

٥٦٩ - وقد لاحظت هذا اللجنة الميزانية بمجلس الأمة ، وقالت في تقريرها (يونيو سنة ١٩٦١) ، أنه لا يوجد فاصل محدود بين الميزانيات الملحقة والميزانيات المستقلة ، ورأت أن الأمر يقتضى ضرورة وجود هذا الفاصل والتزامه ، بعد أن زاد عدد المؤسسات العامة ، وصار الأمر بالنسبة لميزانياتها على نهج غير موحد أو أساس محدد .

٥٧٠ - لزاء هذا التقارب بين أحكام الميزانيات الملحقة والميزانيات المستقلة رأى بعض الكتاب التفرقة بينها أساسى مدى استقلال كل منها عن الميزانية العامة ، وطبيعة الأعمال التي يباشرها المرفق ذو الميزانية المنفصلة ، فاعتبروا الميزانية ملحقة إذا تقررت لبعض المصالح الحكومية أو الهيئات التي لها طابع استقلالى من حيث الادارة العامة ، وكانت مرتبطة بالميزانية العامة ، تغذيتها من مواردها العامة ، وإذا حققت فائضا أضيف غالبا إلى الميزانية العامة ، وإذا حدث فيها عجز سدد بواسطة اعتمادات تقرر في الميزانية العامة .

واعتبروا الميزانية مستقلة إذا هي تقرر لهيئة عامة تباشر عمليات صناعية أو تجارية ، وكانت مستقلة تمام الاستقلال عن الميزانية العامة للدولة فإذا حتمت فائضاً لم يرحل إلى الميزانية العامة وإنما أعيد استثماره في المشروع نفسه ، وإذا حدث عجز سدد بالقروض وبمساعدة مالية من الدولة .

٥٧١ - هذا فيما يتعلق بمعيار التفرقة بين الميزانيات الملحقة والميزانيات المستقلة أما فيما يتعلق بالميزانيات نفسها فقد اضطرت ظروف الاضطراب المالي للحكومة المصرية إلى الاكثار من الميزانيات الملحقة في أواخر القرن الماضي وأوائل القرن الحالى ، إلا أنها ضمت بالتدرج إلى الميزانية العامة ومن أهم تلك الميزانيات التى كانت ملحقة : ميزانية دار الآثار العربية ، وميزانية مجلس الصحة البحرية والكورتينات ، وميزانية دار الكتب المصرية . كذلك فصلت ميزانية مصلحة السكك الحديدية والتلغرافات والتليفونات عن الميزانية العامة من سنة ١٩٣٣/١٩٣٤ إلى سنة ١٩٤٠/١٩٤١ .

٥٧٢ - ومنذ قيام النظام الجمهورى فى مصر اتجهت الحكومة إلى الاكثار من الميزانيات الملحقة وكان الغرض من ذلك منع بعض المصالح والهيئات العامة استقلالاً ادارياً ومالياً ، وعدم تقييدها بأحكام القوانين واللوائح والتعليقات التى تخضع المصالح الحكومية .

ولما نشأت الجمهورية العربية المتحدة ، تضم سورية ومصر ، وعملت لها ثلاث ميزانيات ، ألحقت بكل منها عدة ميزانيات (١) .

(١) ألحق بميزانية المصالح الموحدة للسنة المالية ١٩٦١/١٩٦٢ الميزانيات الآتية : ميزانية الهيئة العامة لشئون البريد - ميزانية الهيئة العامة للمصانع الحربية - ميزانية هيئة إذاعة الجمهورية العربية المتحدة - ميزانية مصلحة التأمين والمعاشات - ميزانية المجلس الأعلى لرعاية الشباب - ميزانية مؤسسة الطاقة الذرية - ميزانية المركز القومى للبحوث الاجتماعية والجنائية - ميزانية مجمع اللغة العربية - ميزانية =

وعند تطبيق السياسة الاشتراكية في مصر كانت هناك الميزانية العامة
وعدة ميزانيات ملحقة وأخرى مستقلة ، واقتضى تنظيم الميزانية تقسيمها إلى
ميزانية قطاع الخدمات والحق بها عدد من الميزانيات (١) . وميزانية قطاع

المهينة العليا للأدوية والمستلزمات الطبية - ميزانية معهد الإدارة العامة - ميزانية
المعهد العالي للصحة العامة ، بالاسكندرية - ميزانية اللجنة المركزية للأحباء
- ميزانية معهد التخطيط القومي - ميزانية الهيئة العامة لشئون النقل البحري -
ميزانية معهد الدراسات والبحوث الأحصائية .

والحق بميزانية الاقليم الجنوبي لنفس السنة المالية ١٩٦٢-١٩٦١ ، الميزانيات
الآتية : - ميزانية الهيئة العامة لسكك حديد مصر - ميزانية الهيئة العامة لشئون
المواصلات السلكية واللاسلكية - ميزانية هيئة البريد - ميزانية صندوق توفير البريد
- ميزانية الهيئة العامة لشئون النقل المائي الداخلي - ميزانية الهيئة العامة لشئون
النقل البري - ميزانية جامعة القاهرة - ميزانية جامعة الاسكندرية - ميزانية
جامعة عين شمس - ميزانية جامعة أسيوط - ميزانية المركز القومي للبحوث - ميزانية
دار الكتب المصرية - ميزانية مؤسسة الأبنية العامة - ميزانية مؤسسة فنون المسرح
والموسيقى - ميزانية مؤسسة دعم السينما - ميزانية الهيئة العامة لتنمية
الصادرات - ميزانية الهيئة العامة لشئون المعارض والأسواق الدولية - ميزانية الهيئة
العامة لشئون التفزين - ميزانية هيئة الحديد والصلب - ميزانية مشروع
الإصلاح الزراعي - ميزانية الهيئة العامة للإنتاج الزراعي - ميزانية الهيئة العامة العامة
للمطابع الأميرية - ميزانية الأوقاف المشتركة - ميزانية صندوق موازنة أسعار
الأصعدة - ميزانية الجامع الأزهر - ميزانية المؤسسة العامة للتعاونية الاستهلاكية
- ميزانية المؤسسة العامة للتعاون الإنتاجي - ميزانية المؤسسة العامة لتجارة وتوزيع
الأدوية والكيمويات والمستلزمات الطبية - ميزانية صندوق تحسين الأقطان .

والحق بميزانية الاقليم الشمالى للسنة المالية ١٩٦٢/١٩٦١ أيضا الميزانيات
الآتية : - ميزانية إدارة الجيارك - ميزانية المديرية العامة البريد والبرق والهاتف -
ميزانية جامعة دمشق - ميزانية جامعة حلب - ميزانية المديرية العامة للإتجار والمتاحف
ميزانية المديرية العامة هيئة الإذاعة - ميزانية إدارة التلفزيون - ميزانية مؤسسة
اللاجئين الفلسطينيين العرب - ميزانية مجمع اللغة العربية ودار الكتب القاهرة -
ميزانية مصلحة التأمين والمعاشات .

(١) الحق بميزانية قطاع الخدمات للسنة المالية ١٩٦٢/١٩٦٣ الميزانيات الآتية
ميزانية صندوق تحسين الأقطان المصرية - ميزانية الهيئة العامة لشئون النقل البري -

الأعمال وتتكون من باقى الميزانيات الملحقة والمستقلة مع احتفاظ كل ميزانية باستقلالها وصورها بقرار جمهورى خاص بها (١)

= ميزانية الهيئة العامة لشئون النقل المائى الداخلى - ميزانية المؤسسة العامة للتدريب على الطيران المدنى - ميزانية معهد أبحاث البناء - ميزانيات جامعات القاهرة والاسكندرية وعين شمس وأسيوط - ميزانية الأزهر - ميزانية المعهد العالى للصحة العامة - ميزانية المعهد القومى للإدارة العليا - ميزانية معهد الإدارة العامة - ميزانية هيئة الإذاعة - ميزانية المجلس الأعلى لرعاية الشباب - ميزانية المؤسسة العامة لتأهيل المحاربين القدماء - ميزانية المركز القومى لبحوث - ميزانية مؤسسة الطاقة الذرية - ميزانية مجمع اللغة العربية - ميزانية المركز القومى للبحوث الاجتماعية والجنائية - ميزانية معهد التخطيط القومى - ميزانية اللجنة المركزية للإحصاء (تراجع القرارات الجمهورية الصادرة بهذه الميزانيات بالعدد ١٤٧ من الجريدة الرسمية الصادر فى ٣٠ يونيو سنة ١٩٦٢) .

(١) فيما يلى الميزانيات التى تتكون منها ميزانية قطاع الأعمال للسنة المالية ١٩٦٢ - ١٩٦٣ : - ميزانية المؤسسة المصرية للتعاونية الزراعية العامة - ميزانية الهيئة العامة للإنتاج الزراعى - ميزانية مشروع الإصلاح الزراعى - ميزانية المؤسسة المصرية العامة لتعمير الصحارى - ميزانية المؤسسة المصرية العامة لاستصلاح الأراضى - ميزانية المؤسسة المصرية العامة لتعمير الأراضى - ميزانية هيئة مديرية التعمير - ميزانية هيئة التنمية والتعمير بمحافظتى البحيرة والقويس - ميزانية إدارة الكهرباء والغاز لمدينة القاهرة - ميزانية إدارة القوى الكهربائية المائية - ميزانية لجنة كهربة الجمهورية والكتب الهندسى - ميزانية مؤسسة الكهرباء والغاز لمدينة الاسكندرية - ميزانية مشروع السد العالى - ميزانية الهيئة العامة لشئون المطابع - ميزانية المؤسسة المصرية العامة للتعددين - ميزانية المؤسسة المصرية العامة للصناعات الغذائية - ميزانية المؤسسة المصرية العامة للغزل والنسيج - ميزانية المؤسسة المصرية العامة للصناعات الكيماوية - ميزانية المؤسسة المصرية العامة لمواد البناء والحرايات - ميزانية المؤسسة المصرية العامة للصناعات المعدنية - ميزانية المؤسسة المصرية العامة للصناعات الهندسية - ميزانية المؤسسة المصرية العامة للبتروىل - ميزانية المؤسسة المصرية العامة للتعاون الإنتاجى والصناعات الصغيرة - ميزانية الهيئة العامة لتنفيذ برنامج السنوات الخمس - ميزانية المؤسسة المصرية العامة للمصانع الحربية - ميزانية الهيئة العامة لشئون مكك حديد مصر - ميزانية هيئة المواصلات السلكية واللاسلكية - ميزانية هيئة البريد - ميزانية المؤسسة المصرية العامة للنقل البحرى - ميزانية المؤسسة المصرية العامة للنقل الداخلى - ميزانية هيئة قناة السويس - ميزانية المؤسسة المصرية العامة للمقاولات والانشاءات - ميزانية المؤسسة المصرية العامة للإنشاءات - ميزانية المؤسسة المصرية العامة للتعاونية للإسكان - ميزانية المؤسسة المصرية العامة للإسكان والتعمير = (٣٣)

§ ٣- ميزانيات الهيئات العامة المستقلة

٥٧٣- إلى بجانب الميزانيات الملحققة والميزانيات المستقلة ، التي تجري عليها أحكام الميزانية العامة ، توجد ميزانيات الهيئات العامة المستقلة ، وينظم كل واحدة منها القانون الخاص بها (م ١٠٦ من دستور سنة ١٩٥٦ و ٣٥ من دستور سنة ١٩٥٨) وهي لا تعرض على البرلمان لاعتمادها . والمرجع في تحديد وصف ميزانية الهيئة العامة هو قانون انشائها ، فهو الذي يحدد ان كانت ميزانية مستقلة أو ملحققة مما يخضع لأحكام المادة ١٠٥ من دستور سنة ١٩٥٦ و ٣٤ من دستور سنة ١٩٥٨ ، أم انها ميزانية هيئة عامة أخرى مما يخضع لأحكام المادة ١٠٦ من دستور سنة ١٩٥٦ و ٣٥ من دستور سنة ١٩٥٨ .

ولما كان كل من دستور سنة ١٩٥٦ ودستور سنة ١٩٥٨ لم تنشر له مذكرة

= ميزانية شركة مياه الاسكندرية - ميزانية الاسكان الحضرى بالمحافظات - ميزانية المؤسسة المصرية العامة للدوية والكيماويات والمستلزمات الطبية - ميزانية المؤسسة المصرية العامة للتلفزيون - ميزانية المؤسسة المصرية العامة للسياحة والفنادق - ميزانية المؤسسة المصرية العامة للانباء والنشر والتوزيع والطباعة - ميزانية المؤسسة المصرية العامة للسينما - ميزانية المؤسسة المصرية العامة لفنون المسرح والموسيقى - ميزانية المؤسسة المصرية العامة للتأليف والترجمة والطباعة والنشر - ميزانية المؤسسة المصرية الاستهلاكية العامة - ميزانية المؤسسة العامة للتعاونة الاستهلاكية - ميزانية المؤسسة المصرية العامة للثروة المائية - ميزانية المؤسسة المصرية العامة للصوامع والتخزين - ميزانية المؤسسة العامة للمطاحن والمخابز والمخازن - ميزانية البنك المركزى للمصرى - ميزانية المؤسسة المصرية العامة للبنوك - ميزانية المؤسسة المصرية العامة للتجارة - ميزانية المؤسسة المصرية العامة للتأمين - ميزانية المؤسسة المصرية العامة للإيداع - ميزانية المؤسسة المصرية العامة للقطن - ميزانية المؤسسة العامة للجنة القطن - ميزانية الهيئة العامة لتنمية المصادرات - ميزانية الهيئة العامة لشئون المعارض والأسواق الدولية - ميزانية الهيئة العامة للتأمين والمعاشات - ميزانية المؤسسة المصرية العامة للتأمينات الاجتماعية (تراجع القرارات الجمهورية الصادرة بهذه الميزانيات بالعدد ١٤٧ لسنة ١٩٦٢ من الجريدة الرسمية الصادر فى ٣٠ يونيو سنة ١٩٦٢ المشار اليه فى هامش السابق) .

إيضاحية ، فقد اختلفت الآراء في مدلول عبارة « الهيئات العامة » الواردة في المادة ١٠٦ من دستور سنة ١٩٥٦ و ٣٥ من دستور سنة ١٩٥٨ . فرأى مجلس الدولة المصري (١) أنه يبين من تقصى السوابق الدستورية أن ذلك المدلول يعنى :

(١) - الوحدات الادارية المحلية ، التى تمثل نظام اللامركزية المحلية ، بينما تمثل المؤسسات العامة نظام اللامركزية المصلحية ، وقد اكتفى الدستور في شأن هذه الوحدات برقابة مجالسها الممثلة لها - على شئونها المالية وميزانياتها ، إذ رأى في رقابة هذه المجالس التى يختار أعضاؤها أصلا بطريق الانتخاب ما يعنى عن رقابة مجلس الأمة .

(٢) - المؤسسات العامة المحلية ، التى تنشئها الوحدات الادارية المحلية ، وتخضع لرقابة المجالس الممثلة لهذه الوحدات ، مثل إدارة النقل المشترك لمنطقة الاسكندرية التى تخضع لرقابة المجلس الادارى لمدينة الاسكندرية (الآن مجلس المحافظة) .

(٣) - بعض أنواع أخرى من الهيئات التى تمارس نشاطا خاصا أو مهنيا ، والى استقرار رأى في فقه القانون الادارى على اعتبارها مؤسسات عامة - مثال ذلك : الغرف التجارية ، نقابات المهن الحرة - ويلاحظ أن هذه المؤسسات لا تعد جزءا أصيلا من الجهاز الادارى للدولة مثل المؤسسات ذات الميزانية المستقلة والملحقة المشار إليها بالمادة ١٠٥ من دستور سنة ١٩٥٦ و ٣٤ من دستور سنة ١٩٥٨ . وقد أضفى عليها وصف المؤسسات العامة لجرّد أن القانون قد خطها

(١) الجمعية العمومية للقسم الاستشارى للتقوى والتشريع بمجلس الدولة بجلستها المنعقدة في أغسطس سنة ١٩٥٧ (مجموعة المبادئ القانونية التى تضمنتها لتأوى القسم الاستشارى بمجلس الدولة السنة ١١ ص ١٦١ تحت رقم ٩٤) .

حقوقا وسلطات من نوع ما تختص به الهيئات العامة ، مثل سلطة التأديب ، وسلطة فرض الرسوم تمكينها من ممارسة نشاطها على الوجه المطلوب .

ولا تعتبر ميزانيات هذه الأنواع الثلاثة من الهيئات العامة كلها استثناء لقاعدة وحدة الميزانية ، فإن بعضها لا شأن له أصلا بميزانية الدولة ، فميزانية الوحدات الادارية المحلية لا شأن لها بميزانية الدولة ، ولهذا لا تعد استثناء لقاعدة وحدة الميزانية . ذلك أن الوحدات الادارية المحلية تكون بجاعات بشرية متميزة عن الدولة ، ولها تنظيمها وسلطاتها العامة المتميزة عن تنظيم الدولة وسلطاتها . وهي موجودة من تلقاء نفسها إلى بجانب الدولة ، ولا توجد بقرار من الدولة .

كذلك لا تعتبر ميزانيات المؤسسات العامة المحلية استثناء لقاعدة وحدة الميزانية ، بل لا شأن لها أصلا ، هي الأخرى ، بميزانية الدولة

أما الهيئات العامة التي يصح اعتبار ميزانياتها استثناء لقاعدة وحدة الميزانية فهي هيئات توجد لها الدولة بقرار منها ، وهي في حقيقة الأمر ليست سوى طريقة من طرق تنظيم الدولة . ولذا فإن ميزانياتها تعد استثناء لقاعدة وحدة الميزانية ، وهو استثناء تبرره طبيعة تلك الهيئات .

§ ٤ - الحسابات الخاصة على الخزنة

٥٧٤ - الحسابات الخاصة على الخزنة (١) أو الحسابات الخارجة عن الميزانية ، وتسمى أحيانا ميزانية النفقات القابلة للتحويل (٢) هي نفقات غير نهائية ، ولذلك لا تدرج في الميزانية العامة ، بل توضع على حدة على اعتبار أنها سترد ،

(١) الحسابات الخاصة على الخزنة : Comptes spéciaux du Trésor

(٢) ميزانية النفقات القابلة للتحويل : Budget des dépenses recouvrables

وعند ردها لاعتبار إيراداتها فعليا . ومثلها القروض التي تقررها الدولة لاعانة
المزارعين أو الصناع أو الملاك العقاريين .

وقد استعملت مصر هذه الطريقة منذ سنة ١٩٢٦ في القروض التي قسمتها إلى
الملاك والزراع والصناع وغيرهم . وأخذت الأموال اللازمة لهذا الغرض من
المال الاحتياطي وأطلق عليها اسم « الاحتياطي المحبوس » . كذلك استعملتها فرنسا
كثيرا أثناء الحرب العالمية الثانية وبعدها وبخاصة سنة ١٩٤٥ لمساعدة القوات
الأمريكية والبريطانية الموجودة بها .

ويؤخذ على هذه الطريقة أن البرلمان قلما يناقش هذه النفقات مناقشة
جدية على اعتبار أنها سترد بعد حين ، وإذا لم ترد أدرجت ضمن نفقات الميزانية
العامة في السنة التي يتأكد فيها ذلك .

المبحث الثالث

قاعدة شمول الميزانية أو عموميتها

(La règle de l'universalité budgétaire)

٥٧٥ - يستلزم تحصيل الإيرادات العامة لإنفاق بعض المصروفات
فجائية الضرائب مثلا تستدعي الانفاق على المصالح التي تقوم بتلك الحماية ، كذلك
قد تأتي بعض النفقات بشيء من الإيرادات ، فالحاكم مثلا تكلف الدولة نفقات
كبيرة ، إلا أنها من جهة أخرى تلزم بعض الإيراد في صرورة رسوم قضائية
وغيرها . هذا الوضع يستتبع لادراج النفقات والإيرادات بالميزانية اتباع إحدى
طريقتين :

(الأولى) أن تجري مقاصة بين إيرادات كل مرفق من المرافق وبين نفقاته

لبحث لا يثبت بالميزانية لإنتاج المقاصة أى صافى الإيراد أو صافى النفقات ،
وتسمى هذه الطريقة « طريقة الناتج الصافى » (système du produit net)

(الثانية) أن يدرج بالميزانية كل إيراد وكل نفقة منها صفر ، دون أية مقاصة
وتسمى هذه الطريقة « طريقة الميزانية الشاملة » (système du produit brut)

وتمتاز الطريقة الأولى ، طريقة الناتج الصافى ، بأنها تبين فى سهولة ويسر
ما إذا كان المرفق مصدر إيراد للدولة أو على العكس مصدر نفقة لها . إلا أنه
يعاب عليها أنها تقلل من مدى رقابة البرلمان للميزانية ، إذ تخفى عليه تفاصيل
الإيرادات والنفقات . يضاف إلى ذلك أنها تغرى بالاسراف فى الانفاق وهو ما لا
يقع مع اتباع الطريقة الثانية . ولهذا فالطريقة الثانية تفضل الطريقة الأولى ، مما
دعا إلى تقريرها كتقاعدة ضمن قواعد الميزانية ، فشمول الميزانية إذا هو عدم
ستبعاد أى إيراد أو أية نفقة من الميزانية مهما كان ضئيلا .

والقاعدة المذكورة مرعية فى جميع البلاد بوجه عام نتيجة اتساع حقوق
المباحس النيابية فى الرقابة على أعمال الحكومة ، غير أنه يرد عليها فى بعض الدول
استثناءات قليلة وبخاصة بالنسبة للمشروعات الاقتصادية التى تديرها الدولة ،
وبعض الهيئات ذات الاستقلال المالى كالحامعات وصناديق استهلاك الديون العامة .

وقد أراد المستر تشرشل فى سنة ١٩٢٨ ، وكان وزيرا للمالية فى إنجلترا وقتئذ ،
أن يخفف من الضخامة الظاهرية لأرقام الميزانية ويمتنع الانتقادات الموجهة إلى
زيادة النفقات العامة فطبق طريقة الناتج الصافى على بعض المصالح كصحة
البريد ، ولم يدرج بالميزانية العامة إلا صافى إيرادها . وفى مصر كان يخصص لبعض
المصالح باتباع طريقة الناتج الصافى ولكن اتبعت طريقة شمول الميزانية بعد ذلك
حيث أشير إلى تطبيقها فى مقدمة الأمر العالى الصادر فى ٢ أبريل سنة ١٨٨٨ .

نقد قاعدة شمول الميزانية :

٥٧٦ - يأخذ البعض على هذه القاعدة أنها لا تشجع المصالح الحكومية على الاقتصاد في نفقاتها ، بالبحث عن أفضل الطرق لأداء خدماتها بأقل التكاليف ، لأن ما تقتصده منها يذهب إلى الميزانية العامة ، كما أنها لا تشجعها على العمل على زيادة إيراداتها ، إذ لا تفيد من ذلك شخصا . وأنها لا تساعد على استعمال الأساليب التجارية الحديثة في إدارة المرافق العامة ، وهو الاتجاه الحديث في إدارة تلك المرافق .

المبحث الرابع

قاعدة عدم التخصيص

(La règle de la non-affectation des recettes budgétaires)

٥٧٧ - تتلخص هذه القاعدة في أنه لا ينبغي أن يخصص إيراد معين لخدمة مرفق معين ، بل تجمع كل الإيرادات معا وتقابل جميع المصروفات وعدم مراعاة تلك القاعدة بسبب ارتباطها في الحسابات ، ونموضا في الحالة المالية للدولة ، كما يساعد على الاسراف في الانفاق ، لأنه إذا خصصت حصيلة إيراد معين لخدمة مرفق معين ، فاما أن يكون الإيراد المخصص أكثر مما يلزم فيؤدي إلى الاسراف وإما أن يكون أقل مما يحتاجه المرفق فيؤدي إلى قصوره عن تأدية الخدمة التي يقوم بها على وجه مرض ، الأمر الذي يستلزم منه بقليل إضافي من الأموال .

يضاف إلى ذلك أن تخصيص الإيرادات يؤدي إلى أن تطالب كل طائفة من ذوى المصالح بتخصيص ما تدفعه من ضرائب للقيام بخدمات لا يفيد منها غيرها ، وهذا انكار للدولة ، وللتضامن القومي .

وينبغي ألا يخلط بين قاعدة عدم التخصيص، موضوع الكلام هنا ، وقاعدة أخرى هي قاعدة تخصيص اعتمادات النفقات ، فالقصد من القاعدة الأولى كما سبق هو عدم تخصيص إيرادات معين لخدمة مرفق معين ، أما المقصود من القاعدة الثانية فهو تخصيص مبلغ معين لنفقة معينة ، وهو ما سنتكلم عنه فيما بعد .

ومن أمثلة تخصيص بعض الإيرادات لخدمة مرفق معين ما حدث في مصر في أواخر القرن الماضي وأوائل القرن الحالي من تخصيص إيرادات السكك الحديدية والتلفرافات وميناء الاسكندرية لخدمة الدين الممتاز ، وتخصيص إيرادات الجمارك وإيرادات مديريات الغربية والمنوفية والبحيرة وأسيوط لخدمة الدين الموحد ، وقد انقضى هذا كله الآن . وتخصيص عوائد الخضر لأجور الخضر وتخصيص رسوم المراهقات للاعمال الاجتماعية أو الخيرية أو الرياضية ، وتخصيص المبالغ المتحصلة من بيع أراضي الحكومة لاستهلاك الدين العام أو لاستبدال المعاشات .

نقد قاعدة عدم التخصيص :

٥٧٨ - لا تخلو قاعدة عدم التخصيص من نقد ، فهي كقاعدة شمول الميزانية ، لا تساعد على الأخذ بالاتجاه الحديث في إدارة المرافق العامة بالأساليب التجارية التي تستلزم أن يكون المرفق نفسه بنفسه . يضاف إلى ذلك أن التخصيص يسمح بالفصول على موارد لا يتحصل عليها بسهولة إذا طبقت قاعدة عدم التخصيص ، ومن هذا القبيل الضرائب والرسوم التي تفرض على المستفيدين من مرافق معينة لملءها بالإيراد ، كرسوم رخص أجهزة الاستقبال ، التي كانت مخصصة ، قبل الغائها ، لنفقات هيئة الاذاعة للجمهورية العربية المتحدة ، والاشتراكات التي يفرضها قانون التأمينات الاجتماعية (الصادر بالقرار

بقانون رقم ٩٢ لسنة ١٩٥٩) على أصحاب الأعمال لصالح مؤسسة التأمينات الاجتماعية ، وقروض الانتاج المخصصة لمشروعات تنمية الانتاج القومى .

ويمكن القول بأنه قد كثر الخروج على قاعدة عدم التخصيص فى الوقت الحاضر ، والوسائل الفنية التى يتوصل بها إلى الخروج على هذه القاعدة كثيرة ومتعددة ، منها الميزانيات غير العادية حيث تخصص الإيرادات غير العادية لمرافق معينة ، والحسابات الخاصة على الخزانة ، حيث يفتح حساب شاخص لكل إيراد مخصص لمرافق معين :

الفصل الثالث

المراحل التي تمر بها الميزانية

مقدمة :

٥٧٩ - تمر الميزانية بأربع مراحل متعاقبة : التحضير ، فالاعتماد ، فالتنفيذ ، فالرقابة .

والميزانية كما سبق القول عبارة عن بيان أو قائمة بنفقات الدولة وإيراداتها عن مدة قادمة ، وأول خطوة يجب اتخاذها بشأنها هي إعداد تلك القائمة ، وهذه هي مرحلة « التحضير » . حتى إذا ما أعدت الميزانية قدمت الى البرلمان لكي يجيز تحصيل الإيرادات وانفاق المصروفات المبينة بها ، وتلك هي مرحلة « الاعداد » وإذا ما تم اعتماد الميزانية جاز للحكومة تحصيل الإيرادات التي أذن البرلمان بتحصيلها وصرف الاعتمادات التي أجاز البرلمان انفاقها ، وهذه هي مرحلة « التنفيذ » . ينبغي بعد ذلك التأكد من أن الحكومة قد قامت بتنفيذ الميزانية طبقاً للتقديرات الواردة بها ، اذ لا جدوى من تحضير الميزانية واعتمادها اذا لم تقم الحكومة بتنفيذها طبقاً لما هو مبين بها ، وهذا هو الغرض من المرحلة الرابعة والأخيرة مرحلة « المراقبة » .

وستنكلم تباعاً فيما يلي عن كل مرحلة من المراحل المذكورة في مبحث مستقل .

المبحث الأول

تحضير الميزانية

(La préparation du budget)

٥٨٠ - من القواعد الدستورية الثابتة أن اقتراح القوانين في الشؤون

التشريعية من حق السلطة التنفيذية وأعضاء البرلمان على حد سواء . أما في شئون الميزانية فينبغي قصر حق اقتراحها على الحكومة وحدها ، والاعرق لنا قيامها بوظائفها ، ووقفنا في سبيل تنفيذ سياستها ، لأن قيام الحكومة بوظائفها يستلزم صرف نفقات ، وهذا يقتضى تحميل إيرادات ، وتخصيص الميزانية هو وضع برنامج للإنفاق وتدبير الإيرادات اللازمة لمواجهة النفقات . يضاف الى ذلك أن الحكومة أقدر على تحضير الميزانية من البرلمان ، فهي بما لها من موظفين منتشرين في جميع أنحاء الدولة أقدر على الاطلاع بمختلف الحاجات العامة وأهمية كل منها ، وعلى معرفة الموارد التي تمتد الدولة بما ينفق منه على تلك الحاجات ، وأدري بمقدرة البلاد على تحمل الأعباء المالية ، هذا فضلا عن أن المجالس النيابية أكثر ميلا الى التوسع في الإنفاق ، وانزلاقا الى الاسراف من الحكومة ، رغبة في ارضاء جمهور الناخبين ، فاذا عهد اليها تحضير الميزانية أصبحت موازناتها من أشق الأمور . لهذا كانت القاعدة المتبعة في هذا الشأن أن الحكومة تطلب والبرلمان يأذن . وبهذا أصبح لكل من الحكومة والبرلمان دوره في وضع السياسة المالية للدولة .

٥٨١ - هذا من الناحية النظرية ، أما من الناحية العملية فقد اتبعت الدول ثلاثة حلول .

(أ) - ففي إنجلترا للسلطة التنفيذية وحدها حق تحضير الميزانية ، وليس للبرلمان حق التدخل في ذلك ، ثم تعرض الميزانية على مجلس العموم لاعتقادها دون مناقشات سابقة في لجان برلمانية أو تقارير منها .

(ب) - أما في فرنسا وفي معظم دول أوروبا فيشارك البرلمان مع الحكومة في تحضير الميزانية ، بواسطة لجنى المالية بمجلس النواب والشيوخ .

(ج) - وفي الولايات المتحدة كان تحضير الميزانية حتى سنة ١٩٢١ موكولا

للبرلمان وحده ، على أن يمدد وزير المالية بالبيانات والوثائق اللازمة لهذا الغرض ولكن منذ ذلك التاريخ أصبح تحضير الميزانية من حق رئيس الجمهورية دون البرلمان .

المطلب الأول

القواعد التي يسترشدها في تحضير الميزانية

٥٨٢ - تحضير الميزانية هو تقدير للمصروفات والإيرادات ، وينبغي أن يستند هذا التقدير إلى حقائق ووقائع ، ولذا فقد جرى العمل على مراعاة بعض القواعد التجريبية عند تحضير الميزانية ، وهي :

(١) الاسترشاد بأحدث الوقائع السابقة ، لأن أفضل ما يساعد على دقة تقدير النفقات والإيرادات في ميزانية جديدة ، هي أرقام النفقات والإيرادات في ميزانيات السنوات السابقة ، وحساباتها الختامية وبخاصة آخر حساب ختامي لأنه كلما قربت السنة التي يسترشد بنتائجها كلما قلت فرص الخطأ في التقدير .

(٢) يجب أن يكون تحضير الميزانية أقرب ما يكون إلى بداية السنة المالية لأنه كلما قصر الزمن بين التحضير والتنفيذ ، كلما كان التقدير أقرب إلى الدقة .

(٣) يجب ألا يسرف القائمون بتحضير الميزانية في التفاؤل لأن الاسراف في التفاؤل يؤدي إلى إغفال بعض أبواب النفقات ، أو تخفيضها عما يجب أن تكون عليه ، كما وأنه يؤدي إلى المبالغة في تقدير الإيرادات ، مما يترتب عليه أن تكون موازنة الميزانية وهمية ، لالتبث أن تتداعى عند التنفيذ .

تلك هي القواعد العامة التي جرى العمل على الاسترشاد بها سواء عند تقدير المصروفات أو الإيرادات ، غير أنه منذ أن ارتبطت الميزانية بالاقتصاد القومي ،

ازداد الميل إلى إتباع قواعد علمية في تحضير الميزانية ، بدلا من تلك القواعد القديمة التجريبية .

وسندرس فيما يلي كيفية تقدير النفقات ثم كيفية تقدير الإيرادات.

§ ١- تقدير النفقات

٥٨٣ - لا يثير تقدير النفقات صعوبات فنية ، ولا يتطلب إلا أن يكون صادقا . وتقدر النفقات مباشرة تبعا للحاجات المنتظرة مع مراعاة الدقة ، ويطلق على المبالغ المقترحة للنفقات « ائتمادات » (crédits) .

وفي بعض الدول كفرنسا يترقون عند تقدير النفقات بين نوعين من الائتمادات :

(أ) - ائتمادات تحديدية (Crédits limitatifs) .

(ب) - ائتمادات تقديرية (Crédits évaluatifs) .

فالأولى : خاصة بالنفقات التي يمكن تقديرها على وجه التحديد كمرتبات الموظفين ومصروفات الأشغال العامة ، وبوجه عام نفقات المرافق القديمة التي استقرت تكاليفها . وينصب الأذن البرلماني بالنسبة لها على شيئين ؛ القرضى من النفقة المطلوب لها الاعتماد و مبلغ الاعتماد نفسه ، ولذا يعتبر هذا المبلغ حدا أعلى لا يجوز تجاوزه إلا باذن سابق من البرلمان .

أما الثانية : وهي الائتمادات التقديرية ، فخاصة بالنفقات التي لا يمكن تقديرها إلا على وجه التقريب ، كائتمادات الأحكام التي تصدر على الحكومة ، ونفقات السجون ، والنفقات الحربية ، والنفقات الاجتماعية ، وبوجه عام نفقات المرافق الجديدة التي لم تستقر تكاليفها بعد . وينصب الأذن البرلماني بالنسبة لها على

الغرض من النفقة فقط وليس على مبلغها، ويترتب على ذلك أن الحكومة تستطيع تجاوز مبلغ الاعتماد التقديرى على أن تطلب لإجازة البرلمان فيها بعد ، وهو لا يعارض فى الزيادة ، لأن إجازته لاعتماد تقديرى تتضمن أجازة زيادته عندما تطلبها الحكومة .

و يميلون عند تحضير الميزانية إلى تقليل مبالغ الاعتمادات التقديرية حتى يسهل مرور الميزانية من البرلمان ، ولأن البرلمان لن يرفض الزيادة عندما تطلب فى المستقبل ، كما يميلون من جهة أخرى إلى المبالغة فى مبالغ الاعتمادات التحديدية ، لأن البرلمان قد يرفض زيادتها فيما بعد .

ورغم هذه التفرقة فالأصل فى اعتمادات الميزانية أنها تحديدية ، لا يجوز تجاوزها إلا بأذن سابق من البرلمان .

٥٨٤ - هذه التفرقة بين الاعتمادات التحديدية والاعتمادات التقديرية لا وجود لها فى مصر . وقد حاولت الحكومة الانخبط بها فى سنة ١٩٢٨ ولكن البرلمان لم يوافق لخالفها لنص المادة ١٤٣ من دستور سنة ١٩٢٣ القائم وقتئذ . ذلك أن بعض المصالح الحكومية تجاوزت الاعتمادات المقررة لها فى ميزانية سنة ١٩٢٦ - ٢٧ فادعت وزارة المالية أن طبيعة الاعتمادات مؤدية إلى تقسيمها إلى اعتمادات تقديرية واعتمادات تحديدية، وأن التجاوز قد وقع فى النوع الأول ولكن لجنة الشئون الدستورية بمجلس النواب لم يوافق على هذا التفسير لخالفته للمادة ١٤٣ من الدستور ، السابق ذكرها ، وإلى تنص على أن « كل مصروف غير وارد بالميزانية أو زائد على التقديرات الواردة بها يجب أن يأذن به البرلمان ، ويجب استئذانه كذلك كلما أريد نقل مبلغ من باب إلى آخر من أبواب الميزانية » . وعلى ذلك فللحكومة فى مصر أن تطلب من البرلمان زيادة أى اعتماد عند الحاجة . وفى حالة عدم انعقاد البرلمان كان لها أن تستصدر مرسوما

بقانون بالزيادة طبقاً لل مادة ٤١ من الدستور الملقى ، على أن تحصل على موافقة البرلمان عند انعقاده .

اعتمادات البرامج :

٥٨٥ - هناك نوع حديث من الاعتمادات يعرف « باعتمادات البرامج » .
(Crédits de programme) وهو خاص بمشروعات يستغرق تنفيذها عدة سنوات توزع عليها ، وقد استعملت طريقتان لتنفيذ هذه البرامج .

« الطريقة الأولى » وتعرف بطريقة « اعتمادات الارتباط » (Crédit d'engagement) وتتلخص في أن يدرج المبلغ كله في ميزانية السنة الأولى ، ولكن في شكل اعتمادات تقديرية ، وهو ما يسمح بتقدير النفقات من الوجهة القانونية والارتباط بها من الوجهة الفنية ، حون دفعها فعلا ، ويدرّج في ميزانية كل سنة من السنوات اللاحقة الجزء الذى ينتظر دفعه فعلا من النفقات . ويعيب هذه الطريقة البدائية ، عدم تقرير إيرادات في ميزانية السنة الأولى لمواجهة هذه الاعتمادات ، إذ أنها لن تدفع أثناء تلك السنة ، ومن ثم يخشى الاكثار من تلك الاعتمادات التقديرية ، وهو ما يعرض الميزانيات اللاحقة لخطر عدم التوازن . على أن هذا العيب نظرى أكثر منه عملى ولم يحدث في العمل ، وهذه الطريقة استعملتها فرنسا في مبدأ الأمر ، ثم عدلت عنها إلى الطريقة الثانية .

« الطريقة الثانية » وتفضل الأولى وتتلخص في أن يوافق - البرلمان على قانون خاص مستقل عن الميزانية ، يطلق عليه « قانون البرنامج » (loi de Programme) يقر تنفيذ برنامج مالى على عدة سنوات ويوافق على الاعتمادات اللازمة له . ويقسم هذا القانون نفسه البرنامج على عدة سنوات ويقرر لكل جزء منه الاعتمادات اللازمة ، ويدرّج في ميزانية كل سنة الجزء من الاعتمادات الخاص بها ، وهذه الطريقة استعملتها فرنسا كثيرا منذ سنة ١٩٣٠ للقيام

بالأنشغال العامة الكبرى، والتسلح، وإعادة تعمير ما خربته الحرب، وبعض المرافق الصناعية، ولتنفيذ برامج تجديد جهازها الانتاجي.

§ ٢- تقدير الايرادات

طريقة التقدير المباشر:

٥٨٦ - يشير تقدير الايرادات، على العكس من تقدير النفقات، كثيرا من الصعوبات الفنية، فحصول الضرائب بالأخص تتوقف على عدة عوامل قد لا يكون من السهل توقعها، أو معرفة أثرها. فالضرائب غير المباشرة ترتبط ارتباطا وثيقا بحجم الانتاج والمعاملات، وهذه قد تختلف كثيرا من سنة لأخرى وقد لا يظهر مثل هذا الارتباط بالنسبة إلى الضرائب المباشرة، ولكنه موجود في الواقع وله أثره على حصيلتها أيضا، وتتبع معظم الدول طريقة التقدير المباشر في تقدير إيرادات ميزانياتها، فيقدر كل نوع من الايرادات تقديرا مباشرا تبعا لظروفه، ولما كانت طريقة التقدير المباشر تعطي للموظفين القائمين بتحضير الميزانية حرية واسعة، قد يسيئون استعمالها بأن يغالوا في تقدير الايرادات حتى يستطيع التوسع في تقدير النفقات، فقد وضعت بعض الدول قواعد لاتباعها في تقدير الايرادات، أهمها قاعدة السنة قبل الأخيرة، وقاعدة الزيادات.

على أن تقدم وسائل البحث والملاحظة تمكن الآن من عمل تقديرات لا يتجاوز الخطأ فيها قدرنا ضئيلا قد لا يزيد على ١٪، وهو ما قلل من اللجوء إلى القواعد المذكورة.

قاعدة السنة قبل الأخيرة (Pénultième année) :

٥٨٧ - تلخص قاعدة السنة قبل الأخيرة في أن تتخذ أرقام الايرادات

في آخر حساب ختامي معروف ، وهو عادة الحساب الختامي للسنة قبل الأخيرة ، لتكون أساسا لتقدير إيرادات الميزانية الجديدة . مثال ذلك أن تتخذ أرقام الإيرادات الفعلية لسنة ١٩٦١ لتحضير إيرادات ميزانية سنة ١٩٦٣ . وقد اختيرت السنة قبل الأخيرة لأنها تكون قد تمت وعرفت نتائجها عند تحضير الميزانية الجديدة ، ولكن الاستعانة بأرقام الإيرادات الواردة في الحساب الختامي للسنة قبل الأخيرة لا يعنى نقل نفس الأرقام إلى مشروع الميزانية الجديدة ، بل ينبغي تعديلها إذا قصت الضرورة بذلك ، فإذا كان سعر ضريبة معينة قد زيد مثلا ، روى ذلك عند تقدير رقم حصيلتها (١) .

وميزة هذه الطريقة أنها تحقق توازن الميزانية عندما تمر بدور التنفيذ ، ذلك لأن الاتجاه الطبيعي للإيرادات في السنوات العادية هو نحو الزيادة سنة بعد أخرى ، فتقدير إيرادات السنة على أساس أرقام إيرادات السنة قبل الأخيرة يؤدي إلى أن يكون الرقم اللزيم يتحقق فعلا عند التحصيل أكبر من الرقم المقدر ، ولما كانت المصروفات تميل عند تنفيذ الميزانية إلى تجاوز الاعتمادات المقدرة ، فإن الزيادة المنتظرة في الإيرادات كفيلة بمواجهة الزيادة في المصروفات .

قاهرة الزيادات (Tantièmes de majoration) :

٥٨٨ - تلخص هذه القاعدة في زيادة أرقام إيرادات السنة قبل الأخيرة بنسبة معينة مأخوذة عن السنوات السابقة مثل ١٠٪ (٢) وهذه الطريقة

(١) طبقت هذه الطريقة في فرنسا منذ سنة ١٨٢٣ ، وعدل عنها شيئا فشيئا حتى سنة ١٩٣٨ حيث عدل عنها نهائيا .

(٢) اقترح هذه الطريقة Léon Say وطبقها فرنسا من سنة ١٨٨٢ إلى سنة

لا يمكن اتباعها إلا في سنوات الرخاء ، حيث يكاد يكون من المؤكد زيادة الإيرادات .

وتتبع معظم الدول ومنها مصر طريقة التقدير المباشر .

أسبقية النفقات على الإيرادات :

٥٨٩ - تختلف ميزانية الدولة ، في المالية العامة التقليدية ، عن ميزانية الأفراد بأسبقية تقرير النفقات ، فالأفراد يقررون نفقاتهم في حدود دخلهم ، فهم يحددون دخلهم أولاً ، أما الدولة فعلى العكس من ذلك تحدد إيراداتها على ضوء نفقاتها ، وينسب الكتاب التقليديون هذا الفرق بأن السلطة العامة تستطيع تغيير حجم إيراداتها بزيادة الضرائب أو انقاصها ، فايراداتها ليست محدودة كإيرادات الأفراد . وعلى العكس من ذلك نفقاتها فإنها ضرورية ولا يمكن التجاوز عنها ، إذ يجب أن تعمل المرافق العامة لانصافها بالصالح العام ، فايرادات الدولة غير محدودة وقابلة للزيادة بينما نفقاتها معينة وضرورية ، ولذا فإن الإيرادات تقرر طبقاً للنفقات .

أما المالية العامة الحديثة فلا تعرف بإمكان التوسع في الإيرادات أو التضييق منها بحرية ، لما للتوسع فيها والتضييق منها من آثار إقتصادية واجتماعية ينبغي مراعاتها في حد ذاتها ، لا الاقتصار على الناحية المالية فحسب . هذا فيما يتعلق بالإيرادات ، أما فيما يتعلق بالنفقات فليست كلها لها طابع الضرورة والتحديد ، بل إن لزيادتها وانقاصها ، هي الأخرى ، آثارا إقتصادية واجتماعية ينبغي مراعاتها في حد ذاتها .

والخلاصة أن المالية العامة الحديثة لا تعترف بأسبقية للنفقات على الإيرادات ولا بأسبقية للإيراد على النفقات ، ولكنها تعترف بأسبقية بعض الأهداف الاقتصادية والاجتماعية والسياسية ، التي تريد الدولة تحقيقها بواسطة سياساتها

المتعلقة بالميزانية . فالإيرادات والنفقات تقرر وتنسق في المالية العامة الحديثة طبقاً لهذه الأهداف ، مع مراعاة تأثير كل من النفقات والإيرادات بعضها في بعض ، فقد يترتب على انقاص النفقات نقص في الإيرادات ، ولذا ينبغي عند تحضير الميزانية النظر إليها ككل .

المطلب الثاني

: دور وزير المالية في تحضير الميزانية

٥٩٠ - للشئون المالية في معظم الدول وزير واحد يعهد إليه بتدبير الإيرادات والنفقات وتحضير الميزانية ، ويحدث أحياناً أن تقسم الشئون المالية بين وزيرين ، يسمى أحدهما « وزير المالية » ويعهد إليه بأمر تحصيل الإيرادات ويسمى الآخر « وزير الميزانية » ، أو « وزير الخزانة » ويعهد إليه بأمر النفقات والميزانية .

٥٩١ - ويبدأ تحضير الميزانية بأن يرسل وزير المالية منشوراً دورياً إلى زملائه الوزراء ، يطلب منهم بياناً بمقترحاتهم عن النفقات اللازمة لوزاراتهم وتضم هذه المقترحات بعضها إلى بعض مكونة قائمة النفقات ، أما قائمة الإيرادات فتتولى وزارة المالية تحضيرها ، لأنها هي والمصالح التابعة لها تتولى تحصيل معظم الإيرادات .

٥٩٢ - وعندما يتم إعداد هاتين القائمتين ، يبدأ دور وزير المالية الحقيقي وهو إيجاد التوازن بين الإيرادات والنفقات ، وله أن يراجع زملائه في اقتراحاتهم لخفضها حتى يتم التوازن ، وإذا لم ينجح في إقناعهم بخفضها فليس له أن يخفضها من تلقاء نفسه ، بل يعرض الأمر على رئيس الوزراء أولاً ، وإذا لم يحسم الخلاف عرض على مجلس الوزراء .

وفي إنجلترا لوزير المالية سلطة تعديل الاعتمادات التي يطلبها الوزراء ،

بل ورفضها ، ما عدا الاعتمادات المطلوبة للجيش والبحرية والطيران (فلا يستطيع تعديلها سوى مجلس الوزراء) ، ولكنه قلما يستعمل هذه السلطة .

ومنى تم توازن الميزانية ، يشرع وزير المالية فى إعداد المذكرة التفسيرية لمشروع قانون الميزانية ، وتتضمن هذه المذكرة بياناً لسياسة الحكومة ، وتوضيحاً لأسباب اختلاف تقديرات الميزانية عن أرقام ميزانيات السنوات السابقة .

رئيس الحكومة ومخبر الميزانية :

٥٩٢ - ينتقد بعض الكتاب (١) ترك مخبر مشروع الميزانية لوزير المالية ، ويرون أن يعهد بهذه المهمة إلى رئيس الحكومة ، وهى الطريقة المثبتة فى الدول ذات النظام الرئاسى ، وبخاصة فى الولايات المتحدة الأمريكية ، ذلك لأن مخبر مشروع الميزانية بواسطة وزير المالية يعطيه فعلاً سلطة على زملائه الوزراء ، ويجعل منه رئيساً ثانياً للحكومة ، بل الرئيس المالى لها ، وإذا كان مخبر الميزانية بواسطة وزير المالية يتمشى مع المفهوم التقليدى للمالية العامة ، عندما كان دور الدولة محدوداً والميزانية لا تستخدم إلا لتغطية النفقات العامة الادارية فحسب ، فإنه لا يتمشى مع المفهوم الحديث للبالية العامة ، حيث لا تستخدم الميزانية لتغطية النفقات الادارية فقط . ولكنها تستخدم أيضاً لتحقيق تدخل الدولة فى الميدانين الاقتصادى والاجتماعى .

وما لا شك فيه أن مخبر الميزانية بواسطة وزير المالية لا يعنى انفراد به ، إذ يناقش مجلس الوزراء المشروع ، وبموافقته عليه يعتبر مشروع الحكومة كلها ، ولكن النور الرئيسى فيه لا يزال يقوم به فى الواقع وزير المالية

الذى يرى أن مهمته الأساسية هى المحافظة على توازن الميزانية : بالحد من طلبات الوزارات المختلفة ، وهى الكثرة التزايدية للمالية العامة . وخلاصة القول إن الصدارة التى أعطيت لوزير المالية قد جعلت الحكومة أشبه بمشروع يديره أمين المهندوق ، وهى طريقة حسنة لتكون حسابات المشروع منتظمة ، وليمكن الاقتصاد فى النفقات ، ولكنها طريقة سيئة لتنمية المشروع وتطويره وتوسيعه ، بل ولحرويته المالية فتسها .

أما تحضير الميزانية بواسطة رئيس الحكومة ، وهو النظام المتبع فى الولايات المتحدة (والذى هو تطبيق ، إلى حد ما ، لمبادئ النظام الرأسمالى) ، فيتلافى النقد السابق ، إذ لرئيس الحكومة فى ذلك النظام - بحكم مركزه - الصدارة على الوزراء ، وهو رئيس الدولة فى الوقت نفسه ، وليس الوزراء سوى وكلاء التنفيذ . ويقوم بالعمليات الفنية لتحضير الميزانية « إدارة الميزانية » وهى إدارة تابعة لرئيس الحكومة مباشرة .

ومن المستطاع اتباع هذه الطريقة فى النول ذات النظام البرلمانى ، يجعل تحضير الميزانية من اختصاص رئيس الحكومة ، يعهد به إلى إدارة تنبئه مباشرة ، وهو ما يحدث فعلا ، فى الأحوال الاستثنائية ، عندما يحتفظ رئيس الوزراء لنفسه بمنصب وزير المالية .

المطلب الثالث

توازن الميزانية (١)

٥٩٣ - تعتبر الميزانية متوازنة إذا ساوت إيراداتها نفقاتها ، فإذا زادت

(١) بعض المراجع :

Harris, S.E., The New Economics. 1959
Barrère, A., Théorie économique et impulsion Keynésienne, 1952 - Beveridge, W., Full Employment in a Free Society, London, 1944,- Masoin, M., Stabilité financière et plein-emploi (Rev. de Sc. et lég. Finan. 1954. p.547)

الايادات على النفقات كان بها « فائض » وإذا كان العكس قيل إن بها « عجزا » (deficit) ، كما سبق القول (١) .

ولكى تكون الميزانية متوازنة ينبغي أن يكون التوازن حقيقياً لا صورياً ، كأن تعتمد الحكومة إلى حذف بعض النفقات حتى تظهر الميزانية متوازنة ، على أن تطلب أثناء السنة فتح اعتمادات إضافية ، أو أن تعتمد إلى حذف بعض المشروعات المنتجة للوصول إلى توازن الميزانية .

٥٩٤ - ويرجع وجود العجز في ميزانيات الدول الحديثة إلى توالي الأزمات الاقتصادية من جهة ، وإلى ازدياد أعباء الدولة المالية من جهة أخرى .

أما الأزمات الاقتصادية فلأنها تؤدي إلى نقص إيرادات الدولة نتيجة نقص حصيلة معظم الضرائب وفي الوقت نفسه يزداد ما يطلب من الدولة انفاقه لمعالجة الحال في صورة إعانات للعاملين ، ونفقات لاعادة النشاط إلى الاقتصاد القومى .

كذلك تعتبر الزيادة المستمرة في النفقات العامة وبخاصة النفقات الحربية من أهم أسباب عجز ميزانيات الدول الحديثة .

ويعتبر توازن الميزانية حجرة الزاوية في المالية العامة التقليدية ، وهو من المبادئ الراسخة في رأى العام ، الذى يميل إلى أن يرى المبادئ التى يطبقها الأفراد على ماليتهم الخاصة مطبقة على المالية العامة ، والذى يرى أن أصلح وزير للمالية هو الذى يستطيع موازنة الميزانية ، لأن وجود عجز فيها يثير عنده القلق والخوف .

أما المالية العامة الحديثة فلا ترى هذا الرأى ، ولا تخشى عجز الميزانية ، بل تنصح به إذا اجتمعت ظروف معينة ، والتعارض بين كتاب المالية العامة

التقليدية والمالية العامة الحديثة في هذا الشأن مطابق في الظاهر ولكنه لا يصل إلى هذا الحد في الحقيقة ، لأن فكرة التوازن لم تستبعد تماما من الفكر المالى الحديث ، وكل ما هناك أن الفكر المالى الحديث يميل إلى أن يستبدل بفكرة التوازن المالى البحث التقليدية ، فكرة أوسع منها هى فكرة التوازن الاقتصادى العام (١).

§ ١ - توازن الميزانية فى المالية العامة التقليدية

٥٩٥ - يمترض توازن الميزانية فى المالية العامة التقليدية أن تكون جملة النفقات العامة مساوية لجملة الإيرادات العادية أى التى لا يدخل فيها القرض أو الوسائل النقدية ، وهذا يعنى أن النفقات العامة ينبغى أن تغطى أساسا بالضريبة ، إذ أن إيرادات الدولة من أملاكها قليلة فى العصر الحاضر .

ولذا كانت المالية العامة التقليدية حريصة على ألا يكون فى الميزانية عجز فإنها لا تقر ، من جهة أخرى ، أن يكون فى الميزانية فائض .

خطر وجود عجز فى الميزانية :

٥٩٦ - يرى كتاب المالية العامة التقليديون فى وجود العجز خطرا مزدوجا : خطر توقف الدولة عن الدفع (الافلاس) ، وخطر التضخم . ذلك أنه إذا كان بالميزانية عجز ، وزادت جملة نفقات الدولة على جملة إيراداتها المستمدة من الضرائب ومن أملاكها ، اضطرت الدولة إلى تشيئة زيادة النفقات أما بواسطة القرض ، أو بوسائل الخزنة (الاقتراض لمدة قصيرة) أو بإصدار نقود جديدة . فإذا لجأت إلى القرض تعرضت لخطر الافلاس ، وإذا لجأت إلى إصدار النقود تعرضت لخطر التضخم كما سترى فيما يلى :

(١) راجع الفقرة (٢) ، ص ٢٣ وما بعدها ، فيما سبق .

١- خطر الإفلاس:

يتأتى هذا الخطر من أن الدولة إذا لجأت إلى القرض لسد العجز بالميزانية فإنها تزيد بذلك من النفقات في الميزانيات التالية ، للدفع فوائد القرض وأقساط استهلاكه . بهذا يأخذ العجز في الازدياد ، وتضطر الدولة إلى عقد قروض جديدة ، وقد لا نجد من يقرضها فتضطر إلى التوقف عن دفع الفوائد وأقساط الاستهلاك أى إلى الإفلاس ، وهو ما حدث في فرنسا في السنوات التي سبقت ثورة سنة ١٧٨٩ .

ب - خطر التضخم :

على أن ما يخشى الآن هو خطر التضخم ، إذ تجدد الدولة دائماً وسائل الدفع التي تحتاج إليها بطبع نقود ورقية جديدة ، ولم تكن هذه الطريقة مستحيلة في عصر النقود المعدنية ولكن كان يكتنفها كثير من الصعاب مما جعل استخدامها محسوداً .

واستخدام هذه النقود يزيد كمية وسائل الدفع دون أن يزيد سلع الاستهلاك ، فيحدث تضخم يظهر أثره في ارتفاع الأسعار وانخفاض قيمة النقود . ويرى الكتاب التقليديون أن هذا التضخم الناتج عن عجز الميزانية خطير بوجه خاص ، بسبب ميله إلى الازدياد من تلقاء نفسه . ذلك أنه يترتب على ارتفاع الأسعار زيادة في النفقات العامة ، فزيادة العجز من جديد ، فتضطر الدولة إلى إصدار نقود جديدة ، فيحدث تضخم جديد ، فارتفاع جديد في الأسعار فزيادة في النفقات وهكذا ، على أنه يلاحظ أن حصيلة الضرائب تزداد مع كل ارتفاع في الأسعار ، بينما يظل عبء الدين كما هو ، ومن ثم يظهر أنه من المستطاع الخروج من تلك الحلقة المفرغة ، وإيقاف التضخم . والواقع أن من النادر

حدوث تضخم شديد كالذى عرفته ألمانيا بعد الحرب العالمية الأولى ، ومثل هذا التضخم يرجع فى الحقيقة إلى أسباب أخرى غير عجز الميزانية .

خطر ومورد فائض فى الميزانية:

٥٩٧ - إذا كان الاتفاق تاما بين كتاب المالية العامة التقليديين والرأى العام فيما يتعلق بخطر العجز ، فإنه ليس كذلك فيما يتعلق بزيادة الإيرادات فالرأى العام يحذرها كثيرا تشبيها للمالية العامة بالمالية الخاصة ، بينما يرى الكتاب التقليديون العكس ، ويصرون على مضار السياسات التى تستهدف تحقيق فائض فى الميزانية . لأن الفائض يفرى بالتوسع فى النفقات ، ولا تلبث هذه النفقات أن تصبح أعباء دائمة فى المستقبل ، ويصبح من الصعب التخلص منها ، فالفائض المؤقت يحيل إلى أن يلد عجزا دائما .

ولزيادة الإيرادات فوق ذلك مضار اقتصادية خطيرة ، فإن هذه الأموال إذا اختزنتها الدولة حرمت منها الاقتصاد القومى ، وأدت إلى تعطيل جزء من القوة الشرائية . ومن الأفضل ترك تلك القوة بين أيدي الأفراد يستثمرونها فى الانتاج ، ولكن هذا النوع من الخطر لم يعره الكتاب التقليديون ما يستحق من الاهتمام ، كما فعل الكتاب المحدثون .

نقد مبدأ التوازن التقليدى :

٥٩٨ - يؤخذ على مبدأ التوازن التقليدى أنه يبالغ فى أخطار العجز من جهة ، كما يبالغ فى مزايا التوازن من جهة أخرى .

(١) - فنيا يتعلق بمبالغته فى أخطار العجز ، الواقع من الأمر أن سد العجز عن طريق القروض لا يؤدى إلى أعباء لا يمكن تحملها ، كما يرى المبدأ التقليدى ، إذا ما استعملت الدولة الأموال المقترضة فى الانتاج ، إذ أن زيادة

الدخل القومي الناتجة عن ذلك تفوق كثيرا زيادة الدين العام ، بفعل مضاعفة الاستثمار ، وعلى ذلك لا يزداد العبء الحقيقي للدين ، بل على العكس يقل . ومن السهل على الدولة أن تقوم باستهلاك الدين من الزيادة في حصيللة الضرائب الناتجة عن زيادة الانتاج والدخول .

كذلك لا يؤدي تمويل العجز بواسطة إصدار نقود جديدة إلى التضخم حتما ، إذا استعملت الأموال التي تحصل عليها الدولة من الإصدار الجديد في استثمارات منتجة . إذ ولو أن كمية النقود تزيد ، نتيجة الإصدار الجديد إلا أن سلع الاستهلاك لا تلبث أن تزيد هي الأخرى ، فلا ترتفع الأسعار ، وكثيرا ما حدث ، بعد سنة ١٩٤٤ ، إن كان إصدار النقود لسد عجز في الميزانية يتبع ارتفاع الأسعار لا أن يكون سببا له .

(ب) — كذلك يبالغ المبدأ التقليدي في فضائل التوازن . والواقع من الأمر أن المبدأ التقليدي ، يقوم ، كما سبق أن قلنا ، على فكرة إنزال الميزانية عن الحياة الاقتصادية ، وأن التأثير الوحيد الذي يمكن أن يكون للميزانية على الحياة الاقتصادية تأثير سيء ، وهو الذي ينتج عن العجز . ولكن الحقيقة تختلف عن ذلك كثيرا ، إذ أن الميزانية ترتبط ارتباطا وثيقا بحياة البلاد الاقتصادية ، كما ترتبط حياة البلاد الاقتصادية بها ، والنظر إلى توازن الإيرادات والنفقات العامة منفصلين عن الحياة الاقتصادية للبلاد يبعدنا عن حقائق الأمور ، فإذا جحدى أن تكون الميزانية متوازنة ، إذا فاقت الواردات الصادرات مثلا ؟ أليس اختلال التوازن الاقتصادي هذا أكثر أهمية من توازن الميزان الحسابي ؟ ألا يكون من واجب الدولة في مثل هذه الظروف أن تزيد من نفقاتها العامة لتزيد الصادرات ، أو لتساعد الانتاج القومي لكي تقل الواردات ، حتى ولو أدى الأمر إلى حدوث عجز في الميزانية ؟

إن ضعف النظرية التقليدية في هذه الناحية يرجع إلى ضعف النظرية

التقليدية في الحرية الاقتصادية ذاتها . إذ أن ما ينسب إلى توازن الميزانية من قيمة يستند إلى فكرة منع تدخل الدولة في المجال الاقتصادي ، لأن تدخلها ضار وسيء حتماً . ولكن لا يوجد الآن من يعتقد في صحة هذه الآراء ، ولا توجد دولة تتبعها ولو كانت أشد الدول تشبثاً بالنظام الرأسمالي .

العقبات العملية في سبيل توازن الميزانية :

٥٩٩ - ظلت الدول حريصة على تطبيق مبدأ توازن الميزانية حتى الحرب العالمية الأولى ، فالعجز كان استثنائياً أو خاصاً بالدول التي يسود ماليتها الاحتلال . ولكن الحربين العالميتين الماضيتين مع ما أعقبتها من ضرورة تعمير ما خربته من أقاليم ، قلبتا الأمور رأساً على عقب ، وجعلتا التوازن مستحيلاً سنوات عديدة .

وقد كان الخبراء الماليون في سنة ١٩١٤ يقولون بأن أية حرب جديدة لا يمكن أن تستمر أكثر من ثلاثة شهور ، بسبب صعوبات تمويلها ، وقد كذبت الوقائع هذا الزعم ، فاخترعت وسائل جديدة للتمويل ، هي أذون الخزانة بالذات ، مكنت من وضع ميزانيات مع وجود عجز شبه مستمر ، وقد اضطرت ضرورات تغطية نفقات الحرب ، ثم نفقات التعمير ، إلى التجاوز عن مبدأ التوازن ، وقد جهد كثير من الدول بعد سنة ١٩١٤ كبريطانيا لاعادة التوازن إلى ميزانيتها بأسرع ما تستطيع ، بينما أطلت سهولة الحصول على الأموال (باصدار أذون الخزانة والنقد الورقية) في دول أخرى من عدم التوازن ، وجعلته أكثر خطورة ، وإن كانت تلك الدول قد عملت على إخفائه بتقدير النفقات في الميزانية بأقل من حقيقتها ، والإيرادات بأكثر مما ينتظر بجايته في الواقع ، وبالاتجاه إلى الميزانيات الملحقة والمستقلة ، والحسابات الخاصة على الخزانة ، وغير ذلك من الوسائل .

٦٠٠ - وأوجد الكساد الكبير الذى بدأ سنة ١٩٢٩ صعوبات جديدة فى سبيل توازن الميزانية ، فهبوط الانتاج ، وزيادة البطالة ، لم يؤدى إلى نقص الإيرادات العامة فحسب ، ولكنها اضطرا النولة إلى التخلخل حتى مع ما يترتب على تدخلها من نفقات جديدة وعجز جسيدي ، وحسبت أفسكار التوازن الاقتصادى القومى وتوازن المجتمع ، توازن الميزانية الحسابى . ثم كانت سنة ١٩٣٨ وبدأت إعادة التسليح ، ثم جاءت الحرب العالمية الثانية ، وما أعقبها من ضرورة تعمير الأماكن المحرقة فجعلت من المستحيل إعادة التوازن إلى الميزانية ، ومنذ ذلك الوقت كان عدد المرات التى لم تتوازن فيها ميزانيات جميع الدول تقريبا أكثر بكثير من عدد المرات التى توازنت فيها . وبلغ العجز فى ميزانية بعض الدول ما يقرب من ربع مجموع نفقاتها ، ولا نجد الدولة صعبة فى تغطيتها بأذون الخزنة وغيرها من الوسائل .

§ ٢- توازن الميزانية فى المالية العامة الحديثة

٦٠١ - لكى نفهم موقف المالية العامة الحديثة من توازن الميزانية . نعود إلى النرق الأساسى بين كل من النكرتين المالىتين التقليدية والحديثة ، وهو أن المالية العامة التقليدية تنظر إلى المشاكل المالية منزلة عن غيرها ، بينما تنظر إليها الثانية وسط الحياة الاقتصادية والاجتماعية للبلاد ، ولذلك فاتها ، بدلا من أن تهتم بالتوازن الحسابى بين إيرادات الميزانية ونفقاتها ، تهتم بالتوازن العام لحياة البلاد الاقتصادية والاجتماعية ، فبرى كتاب المالية العامة الحديثة أن توازن الاقتصاد القومى جميعه لا يمكن تحقيقه فى بعض الظروف إلا على حساب عجز فى الميزانية . وهذه هى النظرية التى عرفت بنظرية « العجز المقصود » (Déficit systématique) .

وينبغى أن نفهم هذه النظرية على حقيقتها ، فلا تعطى مدلولاً مطلقاً ،

لم يقصده أصحابها ، فهي لا تعنى أن ميزانية الدولة يجب أن تكون في حالة عجز دائم . أو أن كل عجز في الميزانية مفيد ، وكل ما تمنيه أن العجز في بعض الظروف المحددة يكون وسيلة تكفل التوسع الاقتصادي ، ونحل الأزمات ، بشرط أن يحسن استخدامه .

نظرية العجز المقصود :

٦٠٢ - بحث هذه النظرية السير وليم بفردج (W.Beveridge) على أساس نظريات اللورد كينز ، ورأى أن عجز الميزانية وسيلة لانعاش الاقتصاد في حالة البطالة ، والوصول به إلى مرحلة العمالة الكاملة . فهو يساعد على تحريك الاقتصاد الراكد .

العجز كوسيلة لتحريك الاقتصاد الراكد :

٦٠٣ - اهتم اللورد كينز بالبطالة ، ورأى فيها - كما سبق القول - اختلال التوازن الاساسي ، لا بسبب نتائجها الاجتماعية فحسب ، وإنما بسبب نتائجها الاقتصادية أيضا ، إذ تفقد البلاد بسببها كثيرا من الثروات ، وقد قلص الأستاذ كالдор (Kaldor) ما فقدته إنجلترا بسبب بطالة مليون وربع مليون عامل قبل الحرب العالمية الثانية بمبلغ خمسمائة مليون جنيه سنويا (بنقود ما قبل الحرب) . وفي هذا يكمن العجز الحقيقي الذي تعاني منه البلاد الرأسمالية . وتخفيضه يتطلب أن تقوم الدولة بالانفاق والاستثمار الذي يعزف الأفراد عن القيام به إذا تركوا وشأنهم .

وتدخل الدولة هذا يتطلب أمرين :

(الأول) العمل على زيادة طلب الأفراد الكلى على السلع والخدمات لتحريك الآلة الاقتصادية .

(الثاني) القيام باستثمارات ليتمكن مواجهة الزيادة في الطلب بزيادة في الانتاج .

وكلا الأمرين يستلزم زيادة النفقات العامة من جهة ، وانقاص الايرادات العامة ، من جهة أخرى لأن انقاص الضرائب يترك في ايدي الأفراد أموالا يستطيعون بواسطتها زيادة استهلاكهم ، كما أنه يخفف أعباء المشروعات مما يزيد في نشاطها ، وزيادة الاعانات والمساعدات التي تمد بها الدولة ذوى الدخل المحدود تيد من طلبهم للسلع والخدمات ، والتجاء الدولة إلى القروض يمكنها من تحريك المبالغ التي يدخرها الأفراد وتوجهها نحو الاستثمارات المنتجة . هذه الوسائل من شأنها أن تحدث عجزا في الميزانية ، ولكن هذا العجز هو الوسيلة لدفع عجلة الانتاج إلى العمل والتخلص من البطالة بالتدريج ، ولذلك فهو عجز مقصود لتتأجه المفيدة .

العودة إلى توازنه الميزانية :

٦٠٤ - هذا العجز المقصود في الميزانية يمكن إذن من التخلص من العجز الاقتصادى الناتج من البطالة وفتور النشاط الاقتصادى . وإذا عاد التوازن الاقتصادى فإنه يميل إلى أن يعيد من نفسه توازن الميزانية . ذلك أن التوسع في الاستهلاك والاستثمار يؤدى إلى زيادة الانتاج ، وارتفاع الدخل القومى ، وهذا يؤدى بدوره إلى زيادة حصيلة الضرائب . هذا من جهة ، ومن جهة أخرى يؤدى إختفاء البطالة إلى توقف الاعانات التي تدفعها الدولة ، وفى هذا وفر في النفقات .

ولا تسهلك زيادة الدخول كلها ، بل يدخر جزء منها ، يدفع به نحو

النشاط الاقتصادى نحو الاستئثار ، وتأخذ الاستثمارات الخاصة فى الحلول محل الاستثمارات العامة التى كانت قد حلت محلها أثناء فترة الركود ، وهكذا تزداد إيرادات الدولة ، بينما تقل نفقاتها ويأخذ عجز الميزانية فى الاختفاء شيئا فشيئا حتى يزول ، ويعود التوازن إليها .

على أنه لا يجب المبالغة فى التفاؤل فيما يتعلق بالرجوع إلى حالة التوازن فهو يفترض من وجهة أن القوة الشرائية التى خلقها الدولة لم تتجاوز الحد الأقصى الذى يتطلبه الانتاج القومى عندما يصل إلى مستوى العمالة الكاملة ، ومن جهة أخرى. ينبغى أن يتوقف عجز الميزانية عندما يبلغ مستوى العمالة حده الأقصى وإلا عظم خطر التضخم عندئذ ، لأنه فى هذه الحالة بينما تزداد القوة الشرائية نتيجة متابعة التضخم ، لا يزيد الانتاج وعرض السلع ، إذ المفروض أن عوامل الانتاج التى كانت فى حالة بطالة تعمل كلها الآن ، من هذا يتضح أن سياسة العجز المقصود يجب أن يكون لها حدود تقف عندها ولا تتجاوزها .

ب - مرور العجز المقصود :

٦٠٥ - يتضح مما سبق أنه ليس لبدء العجز المقصود ذلك الطابع العام المطلق الذى يعطيه له أحيانا بعض من لا يفهمونه ، وليس المقصود منه أن يحل محل مبدأ توازن الميزانية بشكل عام ودائم ، إذ لا يزال توازن الميزانية هو الأصل فى نظر المالية العامة الحديثة أيضا ، ولكنها لا ترى فيه ما تراه المالية العامة التقليدية من أنه قاعدة مطلقة لا يجوز المساس بها ، وإنما ترى فيه قاعدة يرد عليها الاستثناء ، وأهمه العجز المقصود .

والعجز المقصود له حدود ، إذ ينبغى ألا يكون دائما ، ولا يجوز تركه دون رقابة وستكلم فيما يلى عن هذين التقليدين :

١ - موجزة أنه يكون العجز دائما :

٦٠٦ - الدور المطلوب من « العجز المقصود » أن يقوم به هو إعادة النشاط إلى الاقتصاد الراكد . وإذا ما عاد النشاط إلى الاقتصاد ، فإن النفقات الاستثنائية التي استعملت في الاستثمارات العامة يجب انقاصها بالتدريج ، كما يجب إزالة ما كان قد أجري على الضرائب من تخفيض . والعمل على إعادة التوازن إلى الميزانية .

ويرى السبر ولم يفرّدج أن توسع الدولة في نفقاتها العامة ، دون أن يوقفها عجز ميزانيتها ، حتى تصل إلى اللحظة التي تتحقق فيها العمالة الكاملة ، أى حتى لا يكون هناك عامل متعطل (فيما عدا احتياطي البطالة الذي يحدده بمقدار ٣٪ من مجموع العمال) .

ويميز اللورد كينز بين نوعين من التضخم ، فإذا كان الاقتصاد القومي في حالة قصور في العمالة ، حيث يكون هناك عمال عاطلون ، ورعوس أموال وآلات عاطلة ، فإن التضخم يكون مفيدا ، إذ يترتب عليه زيادة الطلب ، مما يؤدي إلى التوسع في الإنتاج ومن ثم إلى استخدام العمال ورعوس الأموال والآلات العاطلة ، ولكن إذا بلغ الاقتصاد حد العمالة الكاملة ، أى إذا استخدمت جميع عناصر الإنتاج العاطلة ، أصبح التضخم ضارا ومدمرا .

فالبطالة إذن هي إشارة البدء في استعمال العجز المقصود ، وإذا ما أخذت في الانحسار وبلغت حدها الأدنى ، وجب البدء في اتخاذ الوسائل السابق ذكرها . (انقاص نفقات الاستثمار الاستثنائية ، وإزالة تخفيض الضرائب) دون أن نخشى اختلال توازن الميزانية .

غير أن تطبيق هذه القواعد عملا مسألة دقيقة ، ولا يجب انتظار حدوث

البطالة لكي نضع وسائل مكافحتها موضع التنفيذ . ولما كان تباطؤ الأعمال وانكماش حجم المعاملات ، هي أولى العلامات التي تنذر بحدوث البطالة ، إذ تؤدي إلى نقص مقابل في الانتاج ، فقصور في العمالة . فانه يمكن مجرد ظهور هذه العلامات الأولية للانكماش الاقتصادي لكي تبدأ الدولة في استعمال وسائل التدخل التي تنصح بها نظرية العجز المقصود ، وهي زيادة القوة الشرائية وتحريك الاستثمارات ، بشرط ألا يكون الانكماش راجعا إلى عدم كفاية المواد الأولية أو اليد العاملة ، أو قدم الآلات ، وما إلى ذلك ومهما يكن الأمر ، ينبغي ألا تغيب عن البال الصفة المؤقتة للعجز المقصود ، وضرورة العودة إلى توازن الميزانية بمجرد أن يتحقق توازن الاقتصاد القومي ، وإذا كانت عودة التوازن إلى الميزانية من شأنها أن تحدث من تلقاء نفسها ، إلا أنه لا يجب مع ذلك أن نبالغ في التفاؤل

٢ - رد مجوز ترك العجز دوره رقابة :

٦٠٧ - أن الطريقة التي يعود بها التوازن إلى الميزانية من تلقاء نفسه ، والتي وصفناها فيما سبق ، صحيحة ، ولكنها لكي تكون مجدية ، لا يجب أن يكون قد بولغ في أحداث العجز ، وان تكون زيادة النفقات العامة ، وإنشاء القوة الشرائية الجديدة متناسين مع عناصر الانتاج العاطلة ، التي يراد بعث النشاط فيها ، ولذلك فانه من الضروري ألا تتجاوز القوة الشرائية التي توجدها الدولة إمكانيات الانتاج حتى عاد إلى مستوى العمالة الكاملة ، ومما لا شك فيه أن الاستثمارات العامة نفسها تميل إلى زيادة مستوى الانتاج ، ولكن الانتاج لا يزيد إلى غير حد ، أو على الأقل لا يمكن أن تتجاوز سرعة زيادته حدا معينا . إذا راعينا إمكانيات اليد العاملة والمواد الأولية ورعوس الأموال في البلاد

فالعجز المقصود إذن لا يجب أن يتجاوز حدا معينا ، وهذا الحد يمكن (٣٥)

قياسه نظريا بمقدار اليد العاملة التي لا تمجد عملا ، والآلات المتوقفة ، والمواد الأولية التي لا تمجد من يريد أن يستعملها . ولكن من الصعب تحويل هذا كله إلى أرقام تدل تماما على ما يجب استخدامه من مبالغ في الاستئجار ، وعلى القدر الذي يجب انشاؤه من قوة شرائية مناسبة للبطالة الموجودة ، ولذلك فن الضرورى أن يقترن التدخل بالحللر ، وكلما أخذنا في استخدام وسائل العجز المقصود وازداد التحليل الاقتصادى دقة وبخاصة ما تعلق منه بالحسابات القومية ، كلما أخذ هذا الاجسام يتبدد ، إذ يكون القائم بالتدخل قد اكتسب خبرة وأمكنه عمل مقارنات تفيدته .

واستعمال العجز المقصود لا يكون مستطاعا دون أن تكون هناك ميزانية قومية (١) على درجة كبيرة من الدقة ، وهذا يتطلب أيضا أن يكون لدى الدولة جهاز للرقابة على البنوك والاثنان والتداول النقدي بوجه عام . وقد قامت جميع الدول الحديثة بانشاء رقابة من هذا النوع بلسرجات مختلفة .

وقد وقفت دقة سياسة العجز المقصود في سبيل قبول فكرتها من كثير من الكتاب ، ولكن فائدتها مع ذلك لا يمكن إنكارها (٢) .

المطلب الرابع

تحضير الميزانية في الجمهورية العربية المتحدة (٣)

٦٠٨ - قبل بدء السنة المالية بمدة كافية (في أواخر نوفمبر أو أوائل

(١) راجع الفقرة ٥٢٤ ، ص ٤٧٠ فيما سبق .

(٢) M. Duverger, Institutions Financières.p.279 - 292.

(٣) أنظر قرار مجلس الوزراء بتاريخ ١٠ مارس سنة ١٩٥٤ بشأن إعداد الميزانية .

ديسمبر عادة) ، يرسل وزير الخزانة (١) إلى مختلف الوزارات (فيها يتعلق بميزانية الخدمات) ، والهيئات والمؤسسات العامة (فيها يتعلق بميزانية الأعمال) منشورا دوريا يطلب فيه موافاته بتقديرات الميزانية الخاصة بها للسنة المالية القادمة ، ومبيننا به التعليلات التي يجب أن تراعى في تحضير التقديرات ، على أن تصل لوزارة الخزانة تقديرات الإيرادات قبل أول يناير ، وتقديرات المصروفات قبل آخر يناير عادة .

(١) كان وزير الخزانة يطلق عليه « وزير المالية » حتى أوائل سنة ١٩٥٨ ، حيث أُلشئت الجمهورية العربية المتحدة ، فأطلق عليه وزير الخزانة في القرار الجمهوري رقم ٧ لسنة ١٩٥٨ بتاريخ ٢٦ مارس بتعيين نواب لرئيس الجمهورية ووزراء بالافليين السوري والمصري .

وكان يشرف على الشؤون المالية في الجمهورية العربية المتحدة في الفترة ما بين مارس سنة ١٩٥٨ وأغسطس سنة ١٩٦١ (طبقاً للقرارات الجمهورية رقم ١٢٩٩ و ١٣٠١ و ١٣٠٢ لسنة ١٩٥٨) ثلاثة وزراء : وزير مركزي ، ووزير تنفيذيان ، لكل إقليم وزير .

وكان الوزير المركزي يتولى الاشراف على شؤون وزارة الخزانة المركزية ، وعلى تنفيذ السياسة العامة التي يضعها رئيس الجمهورية ، ويكون مسئولاً عن مباشرة مهام منصبه أمام رئيس الجمهورية ، وتقدم إليه مشروعات القوانين ومشروعات القرارات المالية والقرارات التنفيذية الخاصة بإقليم الجمهورية ، كما يتولى وضع برنامج تنفيذي لمشروعات اللازمة في وزارته ، ويعتمد هذا البرنامج بقرار من رئيس الجمهورية .

وقد بين قرار رئيس الجمهورية رقم ٤٧٧ لسنة ١٩٥٩ مسئوليات وتشكيل وزارة الخزانة المركزية ومن بين اختصاصاتها : مناقشة مشروعات ميزانيات الوزارات والهيئات الملحقة والمستقلة والمؤسسات العامة ، واعداد الميزانية العامة للجمهورية ، وعرضها على رئيس الجمهورية لإصدارها (م ١ - ثالثاً من القرار الجمهوري المذكور) .

أما الوزير التنفيذي فكان مسئولاً عن تنفيذ السياسة العامة للحكومة والقوانين واللوائح في جميع أعمال الوزارة في الاقليم ، وكذلك عن حسن سير هذه الأعمال أمام رئيس الجمهورية ، كما يقوم بالعمل على تنفيذ البرنامج التخطيطي المذكور ، الذي يضعه الوزير : المركزي ويعتمده رئيس الجمهورية ، ويقدم للوزير المركزي تقارير دورية عن مدى سير المشروعات وبيان ما تم فيها (قرار جمهوري رقم ١٣٦٩ لسنة ١٩٥٨) .

فإنما يتعلق بميزانية الخدمات فإن كل وزارة مقسمة إلى ديوان عام ومصالح ، وفروع لهذه المصالح ، وكل فرع يقوم بتقدير إيراداته ومصروفاته ويرسلها للمصلحة التابع لها ، وترسل كل مصلحة تقدير إيراداتها ومصروفاتها إلى الوزارة التي تتبعها (١) ، وتشكل في كل وزارة لجنة برئاسة وكيل الوزارة أو من يقوم مقامه لاعداد تقديرات ميزانية الوزارة على الأسس المنصوص عليها في القوانين واللوائح والتعليمات والمنشورات المالية ومع مراعاة أهداف خطة السنوات الخمس والخطة السنوية (٢) ، ويشترك فيها المراقب المالي

(١) ينص قرار مجلس الوزراء الصادر بتاريخ أول يوليه سنة ١٩٣١ على أن اقتراحات المصروفات التي يتأخر ورودها إلى وزارة المالية لا يلتفت إليها ، ولوزارة المالية أن تضع ميزانية الوزارة أو المصلحة التي لا ترسل تقديرات مصروفاتها في الوقت المحدد ، على أساس ميزانيتها للسنة الجارية ، مع مراعاة التعديلات التي تكون قد أدخلت عليها في خلال السنة .

(٢) تنص المادة ٦ من القرار بقانون رقم ٢٣٢ لسنة ١٩٦٠ في شأن التخطيط القومي والتابعة ، على أن تكون أهداف الخطة للسنوات الخمس والخطة السنوية أساساً في إعداد مشروع الميزانية العامة للدولة والميزانيات المستقلة .

ذلك أن القرار بقانون رقم ٢٣٢ لسنة ١٩٦٠ المشار إليه نص على أن ينظم الاقتصاد القومي للجمهورية العربية المتحدة وفقاً لخطة مرسومة ، تراعى فيها مبادئ العدالة الاجتماعية ، وتهدف إلى تنمية الإنتاج ورفع مستوى المعيشة . وعلى أن توضع خطة عامة طويلة الأجل للتنمية الاقتصادية والنهوض الاجتماعي ، تنفذ على مراحل مدة كل منها خمس سنوات ، وتقسم خطة السنوات الخمس إلى خطط سنوية تفصيلية .

ولهذا الغرض تناقش اللجنة الوزارية للتخطيط القومي مشروع الميزانية العامة للدولة (القرار الجمهوري رقم ١٣٤٩ لسنة ١٩٦١ بشأن اختصاصات تلك اللجنة ، م ٤) - وقبل ذلك نصت المادة ٢ من القرار الجمهوري رقم ١٣٢٨ لسنة ١٩٦٠ بشأن اختصاصات اللجنة الوزارية لشئون التخطيط على أن تتولى هذه اللجنة بالاشتراك مع اللجنة الوزارية لشئون الاقتصادية دراسة مشروع الميزانية العامة للدولة الذي يعمده وزير الخزانة ، بما يتفق وتقديرات خطة السنوات الخمس والخطة السنوية التفصيلية التي تعد تباعاً تنفيذاً لها .

للوزارة (١) ، ومراقب أو مدير المستخدمين بها ، ومنسوب من مكتب التخطيط والمتابعة بالوزارة ، وآخر من وزارة التخطيط ، منسوب من وحدة التنظيم بالوزارة ، وآخر من جهاز تنظيم الاداة الحكومية . وتمثل فيها الادارة العامة للميزانية بوزارة الخزانة ، والادارة العامة لميزانية الوظائف بديوان الموظفين . وتدعى هذه اللجان إلى الانعقاد قبل شهرين على الأقل من الموعد الذى تحدده اللوائح والمنشورات المالية لتقديم التقديرات إلى كل من وزارة الخزانة ، وديوان الموظفين ووزارة التخطيط ، وجهاز تنظيم الاداة الحكومية : هذا فيما يتعلق بميزانية الخدمات .

أما فيما يتعلق بميزانية الأعمال فتقوم كل هيئة أو مؤسسة عامة باعداد ميزانيتها طبقاً لقانون انشائها .

٦٠٩ - وتتجمع جميع التقديرات في الادارة العامة للميزانية بوزارة الخزانة ، لتفحصها وتناقشها مع مختلف الوزارات والمصالح ، ثم ترتبها مكونة منها مشروع الميزانية ، ويلاحظ ، كما سبق القول ، أن اعتمادات النفقات تدرج في الميزانية موزعة على الأبواب الآتية (٢) .

(١) - الباب الأول : مرتبات وأجور .

(٢) - الباب الثانى : نفقات عامة :

(٣) - الباب الثالث : نفقات استثمارية .

وهذه الأبواب مقسمة إلى بنود رئيسية وفرعية موحدة في جميع الوزارات والمصالح ، ولا يجوز لإدخال أى تعديل عليها إلا بعد الترخيص بذلك من وزارة الخزانة . أما تقسيم الميزانية إلى أبواب فلا بد من أن يقره مجلس الأمة .

ويطبق هذا النظام على جميع أقسام الميزانية ، ما عدا القسم الخاص ، بوزارة الحربية ، إذ يجوز أن يجمع فيه (دون تقسيم إلى الأبواب السابق

(١) كانت هذه الوظيفة تعرف باسم السكرتير للمالى .

(٢) راجع الفقرة ٢٠ ص ٧٨ فيما سبق .

ذكرها) اعتمادات مصروفات تلك الوزارة ويكون التوزيع منه بقرار من رئيس الجمهورية ، بناء على عرض وزير الحربية (القانون رقم ٢٧٣ لسنة ١٩٥٦) . ويرسل مشروع الميزانية إلى اللجنة المالية بوزارة الخزانة . شفوعا بمذكرة تفسيرية . ويرأس اللجنة المشار إليها وزير الخزانة ، وبعد أن تفحص اللجنة المشروع يعرضه الوزير على المجلس التنفيذي (١) ، فيحيله إلى لجنة الشئون التشريعية قبل نظره .

٦١٠ - يرفع المشروع بعد ذلك إلى مجلس رئاسة الجمهورية (٢) مرفقاً ببيان محتسوى على عرض عام لمشروع ميزانية الخدمات ، وميزانية الأعمال والميزانيات المستقلة والملحقية . وبين أهم أوجه الاختلاف بين تقديرات الإيرادات والمصروفات في هذا المشروع وبين تقديرات إيرادات ومصروفات السنة السابقة ، ويستعرض فيه أهم تطورات الاقتصاد العالمى في السنة المنقضية ، والحالة الاقتصادية والمالية في الجمهورية العربية المتحدة ، ويعتبر هذا البيان من أهم الوثائق المالية للدولة .

وبعد إقرار الميزانية من مجلس الرئاسة ، يصورها رئيس الجمهورية بقرار منه (م ٣) من الاعلان الدستوري بشأن التنظيم السياسى لسلطات الدولة العليا ، الصادر بتاريخ ٢٧ سبتمبر سنة ١٩٦٢ (٣) .

(١) الفقرة « د » من المادة ١٧ من الاعلان الدستوري بشأن التنظيم السياسى لسلطات الدولة العليا ، الصادر بتاريخ ٢٧ سبتمبر سنة ١٩٦٢ (الجريدة الرسمية ، العدد ٢٢٢ ، تاريخ ٢٧ سبتمبر سنة ١٩٦٢) . والمجلس التنفيذي مكون من الوزراء وهو الهيئة التنفيذية الادارية العليا لسلطة الدولة ، ويقوم على التنفيذ العملى .

(٢) م ٨ من الاعلان الدستوري المشار إليه في الماش السابق . ومجلس الرئاسة هو الهيئة العليا لسلطة الدولة ، ويتولى رسم سياستها وتخطيط الوصول إليها ، تطبيقاً لمبدأ جماعية القيادة .

(٣) كان مشروع الميزانية ، في ظل دستور سنة ١٩٢٣ ، يرسل بعد أن توافق عليه اللجنة المالية بوزارة المالية (وزارة الخزانة الآن) ، إلى مجلس الوزراء لفحصه واجراء ما يراه من تعديلات ، ثم يقدمه الوزير إلى البرلمان قبل بداية السنة المالية بخلاصة أشهر على الأقل لفحصه واعتماده .

المبحث الثاني

اعتماد الميزانية

(Le vote du budget)

مقدمة :

٦١١ - بعد أن تلتى وزارة المالية (الخزنة) من تحضير مشروع الميزانية ويقره مجلس الوزراء أو رئيس الجمهورية ، حسب نظام الحكم ، يعرض على البرلمان لفحصه واعتماد .

= أما في ظل دستور فترة الانتقال فكان مجلس الوزراء ، بعد فحص مشروع الميزانية والموافقة عليه ، يصدر قانون ربط الميزانية ، إذ أنه كان يتولى السلطة التشريعية طبقاً للمادة ٩ من الإعلان الدستوري الصادر بتاريخ ١٠ فبراير سنة ١٩٥٣ ، كما أنه كان يتولى سلطات رئيس الجمهورية ، طبقاً للقرار الصادر في ١٧ نوفمبر سنة ١٩٥٤ . وفي ظل دستور "جمهورية مصر لسنة ١٩٥٦ ، كان مشروع الميزانية يرسل إلى مجلس الأمة بعد إقراره من رئيس الجمهورية ، لمخه واعتماده (المادتان ١٠١ و ١٠٢ منه) . وقد نقل الدستور المؤقت للجمهورية العربية المتحدة هذه القواعد نفسها في مادتيه ٢١ و ٢٢ .

وفي رئاسة الجمهورية وقبل إرسال المشروع إلى مجلس الأمة كان يعرض على لجنة الشؤون التشريعية لبحث المبادئ العامة للميزانية (ميزانية المصالح الموحدة والميزانية العامة لكل إقليم وميزانية مشروعات تنمية الإنتاج القومي بإقليم مصر ومشروعات الانماء الاقتصادي بالقلم السورية ، وباقي الميزانيات المستقلة الملحقة ، أيام الوحدة مع سوريا) ، وكانت اللجنة المذكورة تشكل من بعض الوزراء المركزيين ، ورأسها أحد نواب رئيس الجمهورية (قراري رئيس الجمهورية رقم ١٣٦٩ و ١٣٦٦ لسنة ١٩٥٨ ، والقرارات التي صدرت بعد ذلك بضم وزراء آخرين إلى اللجنة) وقد أعيد تشكيلها وحدثت اختصاماتها بالقرار الجمهوري رقم ٢١٠٩ لسنة ١٩٦٠ ، ولما عدل نظام الحكم في أغسطس سنة ١٩٦١ بتشكيل وزارة موحدة للجمهورية بإقليمها عدل نظامها مرة أخرى ، وفككت من السيد كمال الدين حسين نائب رئيس الجمهورية ، ومن وزراء الاقتصاد والخزينة والعدل والإدارة المحلية وبعض وزراء الدولة ، واستشار رئيس الجمهورية للشؤون القانونية (القرار الجمهوري رقم ١٣٦٦ لسنة ١٩٦١ بتاريخ ٢٩ أغسطس) وصعد تشكيلها مرة أخرى بعد انفصال سوريا عن الجمهورية العربية المتحدة . وكان وزير الخزنة المركزي يسيطر أمامها مبادئ وينوكل ميزانية ، ويقوم الأعضاء =

والبرلمان في معظم الدول مكون من مجلسين : مجلس أدنى (مجلس النواب في كثير من الدول ، ومجلس العموم في إنجلترا ، والجمعية الوطنية في فرنسا) . ومجلس أعلى (مجلس الشيوخ في كثير من الدول (١) ، ومجلس اللوردات في إنجلترا) . والقاعدة العامة أن في المسائل التشريعية العادية تتساوى سلطة كل من المجلسين ، أما في المسائل المالية ، وعلى الأخص مسائل الميزانية ، فلمجلس النواب سلطة أوسع من سلطة مجلس الشيوخ ، فالميزانية تعرض عليه أولا لفحصها واعتمادها ، وتقبل بعض الدول فوق ذلك حق المجلس الأعلى في تعديل القوانين المالية ورفضها ، فمجلس اللوردات في إنجلترا مثلا ليس له منذ سنة ١٩١١ ، حق التعديل أو الرفض ، ويقتصر حقه على النقد .

وأصبحت مجلس النواب على مجلس الشيوخ في فحص الميزانية واعتمادها تعطيه عملا سلطة أوسع من سلطة مجلس الشيوخ ، لأن مجلس النواب يستطيع أن يطيل مدة بحثه للميزانية حتى يقترب ميعاد بداية السنة المالية ، وهذا لا يترك لمجلس الشيوخ من الوقت ما يكفي لفحص الميزانية فحوصا جديا يستطيع الاستناد إليه في ضرورة إدخال تعديلات هامة عليها .

وترجع فكرة توسيع سلطة مجلس النواب في شئون الميزانية إلى أنه أقرب من مجلس الشيوخ إلى التعبير عن رأى الأمة ، لأنه يمثل البلاد تمثيلا أكمل فأعضاؤه جميعا منتخبون .

== بدراستها كل في اختصاصه . أما الوزراء الرئيسيين الذين لا يشتركون في اللجنة ، فيقدم كل منهم تقريرا عن نتيجة دراسته لمشروع الميزانية الخاصة بوزارته إلى وزير الخزانة المركزى لعرضه على اللجنة في اجتماعها . ويعرض المشروع بعد ذلك على مجلس الأمة ، على أن مهمة المجلس قد انتهت بمقتضى القرار بقانون رقم ١٧٦ لسنة ١٩٢١ الصادر في ٧ نوفمبر سنة ١٩٢١ . الذى ألغى القانون رقم ٢٤٩ لسنة ١٩٢٠ الذى ينظم دعوة المجلس للانعقاد .

(١) كان المجلس الأعلى في فرنسا يطلق عليه « مجلس الشيوخ » في الجمهورية الثالثة ، ثم أطلق عليه « مجلس الجمهورية » في الجمهورية الرابعة (دستور ٢٧ أكتوبر سنة ١٩٤٦) . ثم أعيد إطلاق مجلس الشيوخ عليه في الجمهورية الخامسة الحالية (دستور ٤ أكتوبر سنة ١٩٥٨) .

وكلما ازدادت ديمقراطية الدولة كلما وسعت من سلطة المجلس الأدنى في الشؤون المالية ومسائل الميزانية ، وضيقّت من سلطة المجلس الأعلى فيها ، لأنه بينما يمثل المجلس الأدنى بجمهور الشعب ، يمثل المجلس الأعلى ذوى اللبّخول الكبيرة ، فالمجلس الأدنى أكثر ميلا من المجلس الأعلى إلى التوسع في الانفاق لزيادة الخدمات العامة التي يستفيد منها بجمهور الشعب ، أما المجلس الأعلى فأكثر ميلا إلى الحد من النفقات العامة لأن ذلك يؤدي إلى تخفيف عبء الضرائب عن عائق من يمثلهم .

§ ١ - إجراءات اعتماد الميزانية

٦١٢ - يخضع اعتماد الميزانية لإجراءات دستورية سريعة ، الغرض منها الانتهاء من بحث الميزانية في الميعاد المحدد . وفي معظم الدول (عدا إنجلترا التي لها قواعد وتقاليذ خاصة بها) يبدأ بحث الميزانية في لجنة الشؤون المالية بمجلس النواب ، وتتكون من عدد قليل من الأعضاء ، وتمثل فيها الأحزاب المختلفة ، ويعهد إليها بدراسة مشروع الميزانية بجملة وتفصيل ، ولها أن تطلب من المصالح والوزارات المختلفة ما تريده من بيانات ومعلومات أو مستندات ، تفيدها في دراسة مشروع الميزانية . ولها أن تستدعي من ترى استدعاه من الوزراء أو الموظفين الذين ساهموا في إعداد الميزانية لمناقشته ، وعندما يتم بحث المشروع تقدم تقريراً إلى المجلس تعرض فيه رأيها وما ترى إدخاله على المشروع من تعديلات .

٦١٣ - ويبدأ المجلس في فحص مشروع الميزانية على أساس تقرير لجنة الشؤون المالية ، ويمر هذا الفحص بثلاث مراحل .
المرحلة الأولى : تناقش فيها الميزانية مناقشة عادية في بجمالها ، ويتناول المجلس فيها سياسة الحكومة :

المرحلة الثانية : تناقش فيها الميزانية مناقشة تفصيلية ، يتناول فيها المجلس أبواب الميزانية بابا بابا . مبتدأ بالنفقات ، لأن الدولة ، (فيها عدا ما سبق قوله) (١) ، بخلاف الأفراد ، تقدر نفقاتها أولا ، ثم تعمل على تدبير الإيرادات اللازمة لسدادها ، ويقترح المجلس على كل باب بمجرد الفراغ من مناقشته ، حتى إذا ما انتهى من ذلك تبدأ المرحلة الثالثة وفيها يقترح المجلس على مشروع الميزانية في جملة .

٦١٤ - وعلى أثر إقرار مجلس النواب لمشروع الميزانية يحيله إلى مجلس الشيوخ ، فيمر بنفس المراحل السابقة ، وبعد اعتماد المجلسين لمشروع الميزانية يصدر قانون ربط الميزانية ، يبين فيه رقم النفقات ورقم الإيرادات ثم يتبعه جدول النفقات ثم جدول الإيرادات .

§ ٢- تعديل الاعتمادات ورفض مشروع الميزانية

٦١٥ - تعديل الاعتمادات بواسطة البرلمان إما أن يكون اسميا بزيادة أو انقاص مبلغ ضئيل مثل جنيه واحد ، والفرض منه لفت نظر الحكومة لإعادة تنظيم بعض المرافق العامة . وإما أن يكون فعليا بالزيادة أو النقصان لالتزام الحكومة بإجراء الإصلاح ، ولا يترتب على مجرد الانقاص منع نشوء دين النفقات في ذمة الخزنة العامة ، وإخراج الموظفين من الخدمة ، أو تعديل المرتبات ، بل يجب لذلك اتباع الاجراءات التي نصت عليها القوانين ، والوزراء ملزمون باتخاذ الأعمال القانونية اللازمة لتحقيق ذلك ، وإلا وجبت عليهم الاستقالة ، أو حل مجلس النواب .

٦١٦ - أما رفض مشروع الميزانية بأكمله فيؤدي إما إلى استقالة الوزارة أو طلب حل مجلس النواب ، ولكن لا يترتب عليه عدم وجود ميزانية ، وإلا عمت الفوضى إذ لا يمكن الحكم بدون ميزانية .

(١) راجع الفقرة ٥٨٩ ص ٥٣٠ فيما سبق .

§ ٣- اعتماد الميزانية في إنجلترا

٦١٧ - في إنجلترا يدرس مجلس العموم بأكمله تحت اسم « لجنة عموم المجلس » (Committee of the whole House) مشروع الميزانية دون دراسة تمهيدية في لجنة برلمانية خاصة ، ويتخذ المجلس لذلك صفتين : لجنة عموم المجلس للمصروفات « (Committee of Supply) » و « لجنة عموم المجلس للإيرادات » (Committee of Ways and Means) ويلقى وزير المالية في شهر أبريل بيانه عن الميزانية أمام المجلس منعقدا على هيئة « لجنة عموم المجلس للإيرادات » .

وتجرى في المجلس ثلاث قراءات لمشروع ميزانية المصروفات : الأولى والثانية أمام المجلس منعقدا على هيئة « لجنة عموم المجلس للمصروفات » والثالثة أمام المجلس منعقدا في جلسته العادية للمناقشة فيها سبق أن وافق عليه في اجتماعه كـلجنة .

كذلك تجرى ثلاث قراءات لمشروع ميزانية الإيرادات : اثنتان منها أمام المجلس منعقدا على هيئة « لجنة عموم المجلس للإيرادات » والثالثة أمامه منعقدا في جلسته العادية .

وبعد إقرار مجلس العموم للميزانية ترسل إلى مجلس اللوردات لحد التصديق عليها (في مدة شهر) وتجري أمامه تلاوة واحدة لميزانية المصروفات وأخرى لميزانية الإيرادات ، وذلك دون بيان وزارى .

وتحدد لائحة مجلس العموم عدد الجلسات التي تنظر فيها ميزانية النفقات ، كذلك يحدد المجلس أيضا تاريخا معينا للانتهاء من مناقشة ميزانية الإيرادات وإذا حل الميعاد أقفل الرئيس باب المناقشة ، وأجرى الاقتراح على الأبواب الباقية دون مناقشة .

ولأعضاء مجلس العموم حق اقتراح تخفيض النفقات دون زيادتها ، وليس لهم اقتراح زيادة الإيرادات وإذا أرادوا تخفيضها في مورد وجب عليهم تعويضه بزيادة في مورد آخر .

ويلاحظ أن بحث الميزانية وتقريرها يتم في إنجلترا بعد بداية السنة المالية وهذا يفسر نظام الاعتمادات الجزئية الذي تجرى عليه إنجلترا (١) .

§ ٤ - أعجلا الميزانية في فرنسا

٦١٨ - كان دستور سنة ١٩٤٦ يمنع أعضاء البرلمان من طلب زيادة النفقات العامة أثناء مناقشة الميزانية ، ولم يكن لمجلس الجمهورية فيها سوى دور استشاري ، وكان يكفي إذا رفض مشروع الميزانية أن تقره الجمعية الوطنية للمرة الثانية بأغلبية عادية لينفذ .

أما دستور سنة ١٩٥٨ فينص على عرض مشروع الميزانية على الجمعية الوطنية أولاً (م ٣٩) ، ولا تقبل من أعضاء البرلمان اقتراحات أو تعديلات لمشروع الميزانية إذا ترتب على الموافقة عليها نقص في الإيرادات العامة أو تقرير نفقة جديدة أو زيادتها (م ٤٠) .

وإذا لم تنته الجمعية الوطنية من القراءة الأولى للمشروع وإبداء رأيها فيه في ظرف أربعين يوما من تاريخ إيداعه لديها ، أرسلته الحكومة لمجلس الشيوخ ، ويجب عليه أن يصوت عليه في ظرف خمسة عشر يوما ، وإذا لم يتفق المجلسان على نص موحد فلرئيس الوزراء أن يطلب اجتماع لجنة مختلطة من المجلسين لكي تضع نصا موحدًا على ما لم يتفق عليه المجلسان ، ويطرح المشروع الذي

(١) راجع الفقرة ٦٢٤ ص ٥٦٢ فيما يلي .

أعدته اللجنة للتصويت عليه في كل من المجلدين بواسطة الحكومة ، ولا يقبل إدخال أى تعديل عليه إلا بعد موافقة الحكومة . فإذا لم تصل اللجنة إلى اختيار نص موحد ، أو إذا لم يوافق المجلسان على النص المقترح ، فللحكومة بعد قراءة جديدة للمشروع في الجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ ، أن تطلب من الجمعية الوطنية البت في الأمر ، وللجمعية عندئذ أن توافق على النص الذى أعدته اللجنة المختلطة ، أو النص الذى صوتت عليه أخيرا بعد إدخال تعديل أو أكثر مما رأى مجلس الشيوخ إدخاله عليه ، إذا استدعى الأمر ذلك .

وإذا لم ينته البرلمان من إقرار المشروع في ظرف سبعين يوما ، أمكن تنفيذه بواسطة أمر (Ordonnance) .

وإذا لم يودع المشروع لدى الجمعية الوطنية قبل بداية السنة المالية بمدة كافية لمناقشته وأصداره ، فإن للحكومة أن تطلب من البرلمان على وجه السرعة الاذن بمجابهة الضرائب ، ولها أن تفتح بمرسوم الاعتمادات الخاصة بالمرافق التى يوافق عليها البرلمان (١) .

§ ٥ - اعتماد الميزانية في الجمهورية العربية المتحدة

دستور مصر لسنة ١٩٢٣ :

٦١٩ - كان دستور سنة ١٩٢٣ يأخذ بنظام المجلسين . مجلس الشيوخ ومجلس النواب (م ٧٣) ، وكان ينص على أن تقدم الميزانية إلى البرلمان قبل ابتداء السنة المالية بثلاثة شهور على الأقل لفحصها واعتمادها (م ١٣٨) . وعلى أن تكون مناقشة الميزانية وتقريرها في مجلس النواب أولا (م ١٣٩) ، وكانت

(١) يلاحظ أن ابتداء مشروع الميزانية لدى الجمعية الوطنية أمر في يد الحكومة تستطيع أن تقدم تاريخه أو تؤخره .

الميزانية محال على لجنة الشئون المالية بالمجلس ، فتقوم بدراسة المشروع جملة وتفصيلا ، وكان لها الحق في استدعاء من ترى استدعاءه من الوزراء والموظفين الذين قاموا باعداد الميزانية لمناقشتهم ، وكان لها أن تدخل على المشروع ما ترى من تعديلات ثم تقدم تقريراً بوجهة نظرها إلى المجلس ويناقش المجلس الميزانية على أساس هذا التقرير .

وتمر المناقشة في المجلس بثلاث مراحل :

(أ) مناقشة عامة — تناول سياسة الحكومة والميزانية بوجه عام .

(ب) مناقشة تفصيلية — كان الدستور ينص على أن تجرى على أبواب الميزانية بابا بابا ويؤخذ رأى على كل باب على حدة بعد الانتهاء من مناقشته (م ١٣٨ / ٢) . على أن العمل قد جرى منذ بداية ميزانية ١٩٢٤ / ١٩٢٥ على عرض الميزانية على البرلمان تبعا لأقسامها التي يشمل كل قسم منها وزارة . ويضم كل قسم الأبواب الثلاثة السابق ذكرها ، وقد رأت الحكومة اتباع هذه الطريقة حتى تكون رقابة البرلمان أعم وأوضح ووافقت عليها لجنة الشئون المالية بمجلس النواب .

(ج) ثم يلي ذلك اقتراح المجلس على مشروع الميزانية بأكمله .

وبعد انتهاء مجلس النواب من إقرار المشروع كان يحيله إلى مجلس الشيوخ حيث يمر بنفس المراحل السابقة . وكان إذا استحكم الخلاف بين المجلسين على تقرير باب من أبواب الميزانية فإنه يحل بقرار يصدر من المجلسين مجتمعين بهيئة مؤتمر بالأغلبية المطلقة (م ١٦٦) .

وبعد أن يعتمد البرلمان الميزانية العامة للدولة ، كان يأخذ في نظر الميزانيات الملحقة والمستقلة متبعا الطريقة نفسها ، فتمر أولا بلجنة الشئون المالية بكل

مجلس ، ما عدا ميزانية وزارة الأوقاف وميزانية الجامع الأزهر والمعاهد الدينية فكانت تمر بلجنة الأوقاف والمعاهد الدينية بكل من المجلسين .

وبعد انتهاء البرلمان من اعتماد كل ميزانية يصدر قانون خاص بربطها وهو قانون من حيث الشكل لا من حيث الموضوع كما سبق أن رأينا (١) .

دستور جمهورية مصر لسنة ١٩٥٦ :

٦٢٠ - نص هذا الدستور على مجلس واحد هو مجلس الأمة (٦٥م) ، يعرض عليه مشروع الميزانية العامة للدولة (م ١٠١) ، ومشروعات الميزانيات المستقلة والملحقة (م ١٠٥) ، قبل انتهاء السنة المالية بثلاثة أشهر على الأقل لبحثها واعتمادها . وتقر الميزانية بأبوابها .

على أننا نجد في هذا الدستور نصا جديدا لم يكن موجودا في دستور سنة ١٩٢٣ . هو نص الفقرة الثانية من المادة ١٠١ منه الذي جاء به ولا يجوز لمجلس الأمة لإجراء أى تعديل في المشروع إلا بموافقة الحكومة . وقد كان دستور سنة ١٩٢٣ يعطى للبرلمان الحق في تعديل مشروع الميزانية دون اشتراط موافقة الحكومة على التعديل . فدستور سنة ١٩٥٦ يقيد سلطة مجلس الأمة بالنسبة لاعتماد الميزانية ، ولم تنشر أعمال تحضيرية أو مذكرة إيضاحية لهذا الدستور حتى يمكن الوقوف منها على أسباب الأخذ بهذا الحكم ، ولعل واضع الدستور أراد أن يحافظ على تناسق الميزانية ، أو أنه أشفق من أن تؤدى التعديلات التي يدخلها المجلس على المشروع إلى الوقوف في سبيل تحقيق أهداف الحكومة الاجتماعية والاقتصادية ، المبينة في خطط مرسومة (٢) .

على أن الاتجاه الحديث في كثير من الدول هو نحو الحد من حق المجلس

(١) راجع الفقرة ٥٢٦ وما بعدها ص ٤٧٢ وما بعدها فيما سبق .

(٢) المادة ٧ من دستور سنة ١٩٥٦ .

النيابية في إدخال تعديلات على مشروع الميزانية ، كما سبق أن رأينا عند دراسة اعتماد الميزانية في إنجلترا وفي فرنسا (دستور سنة ١٩٥٨) (١) .

وكانت كل من الميزانية العامة للدولة والميزانيات المستقلة والملحقة تصدر بقرار من رئيس الجمهورية بدلا من أن تصدر بقانون كما كان ينص دستور سنة ١٩٢٣ وقد سبق أن انتقدنا هذه الطريقة .

دستور الجمهورية العربية السورية المؤقت لسنة ١٩٥٨ :

٦٢١ — أعاد الدستور المؤقت للجمهورية العربية المتحدة نفس الأحكام الواردة بدستور سنة ١٩٥٦ والخاصة بالميزانية العامة للدولة والميزانيات الملحقة فنص على مجلس واحد هو : مجلس الأمة ، (م ١٣) (٢) يعرض عليه مشروع الميزانيات العامة للدولة ، ومشروعات الميزانيات المستقلة والملحقة ، قبل انتهاء السنة المالية بثلاثة شهور على الأقل إبحثها واعتمادها ، وتقر الميزانية بابا بابا . ونص هذا الدستور أيضا على أنه لا يجوز لمجلس الأمة اجراء أى تعديل في المشروع إلا بموافقة الحكومة (م ٣٢ و ٣٤) .

وقد نصت الفقرة الثالثة من المادة ٨ من القرار بقانون رقم ٢٣٢ لسنة ١٩٦٠ في شأن التخطيط القومي والمتابعة ، على أن يكون اعتماد الميزانية العامة للدولة والميزانيات المستقلة على ضوء التقديرات الواردة في مشروع الخطة السنوية (٣) .

(١) راجع الفقرة ٦١٧ ص ٥٥٥ والفقرة ٦١٨ ص ٥٥٦ فيما سبق .

(٢) تنص م ١٣ من دستور سنة ١٩٥٨ على أن : « يتولى السلطة التشريعية مجلس يسمى مجلس الأمة يحدد عدد أعضائه ويتم اختيارهم بقرار من رئيس الجمهورية ويشترط أن يكون نصفهم على الأقل من بين أعضاء مجلس النواب السوري ومجلس الأمة المصري » .

(٣) راجع ما سبق بيانه فيما يتعلق بخطة السنوات الخمس والخطة السنوية ، الفقرة ٦٠٨ ، هامش ٢ ص ٥٤٨ .

٤-٦- الفرق بين اعتماد البرلمان للايرادات واعتماده للنفقات

٦٢٢ - يختلف اعتماد البرلمان للايرادات في طبيعته عن اعتماده للنفقات ، فهو بالنسبة للايرادات **أهانة** لتحصيلها ، أما بالنسبة للنفقات فهو **إعانة** وتخصيص : لإجادة إنفاق المصروفات ، وتخصيص الرقم المقدر لكل باب لنوع النفقات المعين له هذا الرقم ، ولهذا السبب لا تحتاج الحكومة إلى إذن من البرلمان لحماية ما يزيد من الإيرادات عن الرقم المقدر لكل نوع منها ، أما النفقات فعلى العكس من ذلك ، لا يجوز تجاوز الرقم المعين لكل لكل نوع منها ، ولا نقل مبلغ من اعتماد مخصص لباب معين إلى اعتماد مخصص لباب آخر إلا بأذن سابق من البرلمان .

يضاف إلى ذلك أن أذن البرلمان بالنسبة للإيرادات هو الشرط الضروري لنشوء الدين المالى فى ذمة المكلفين لصالح الدولة ، ولكنه يتضمن أيضا لإلزام عمال الخزانة بالقيام بالتحصيل . أما بالنسبة للنفقات فليس إذن البرلمان سوى شرط لتحقيقها ولكنه لا يتضمن لإلزام الوزراء إنفاق جميع النفقات المقسمة .

يتضح من ذلك أن تخصيص اعتمادات النفقات يقيد من حرية الحكومة فى توزيع الرقم الكلى للنفقات على أوجه الاتفاق بطريقة تخالف التوزيع الوارد بالميزانية . وكلما توسعت الدولة فى تقسيم النفقات فى الميزانية ، كلما ضاق مدى حرية الحكومة فى توزيعها ، وعلى العكس من ذلك كلما قل تقسيم النفقات ، كلما اتسع مدى حرية الحكومة فى التوزيع . ولهذا كلما قويت سلطة البرلمان كثر تقسيم النفقات فى الميزانية ، أما إذا زادت قوة السلطة التنفيذية ، كما فى الدول الدكتاتورية ، قل تقسيم النفقات .

§ ٧ - الميزانيات الشهرية

٦٢٣ - الميزانية عمل « تقدير وتنبؤ » ولذا ينبغي أن يكون اعتماد البرلمان لها سابقاً على تنفيذها ، تلك قاعدة تعرف بقاعدة « أسبقية الاعتماد على التنفيذ » .

¶ ولكن قد لا يتمكن البرلمان ، وهذا كثير الحدوث ، من اعتماد الميزانية قبل بداية السنة المالية وفي هذه الحالة تلجأ بعض الدول إلى ما يعرف بالميزانيات الشهرية (Douzièmes provisoires) أو الميزانيات المؤقتة (budgets provisoires) ، ذلك بأن يعتمد البرلمان ميزانية أو صدة ميزانيات شهرية مؤقتة تسمح للحكومة بتحصيل الإيرادات ، واتفق المصروفات الضرورية خلال شهر أو أكثر ، حتى إذا انتهى اعتماد الميزانية العامة ، أدمجت أرقام الميزانيات الشهرية فيها وأصبحت ميزانية سنوية لاثني عشر شهراً . وهذه الطريقة تتبعها فرنسا وإيطاليا . وفي هذه الميزانيات الشهرية يعتمد البرلمان مبلغاً إجماليّاً دون أن يتعرض للتفاصيل . وتعتبر الميزانيات الشهرية استثناء لقاعدة أسبقية الاعتماد على التنفيذ .

§ ٨ - الاعتمادات الجزئية

٦٢٤ - أما في إنجلترا فيستعملون نظام « الاعتمادات الجزئية » (Votes on account) وذلك أن يوافق مجلس العموم على اعتمادات جزئية للحرية والبحرية والمصالح المدنية إلى حين اعتماد ميزانية النفقات بأكملها (ويكون ذلك عادة في شهر أغسطس) ويصرح بأخذها من الخزنة أو باقتراضها من بنك إنجلترا .

وتستعمل هذه الطريقة في بلجيكا أيضاً .

§ ٩ - العمل بالميزانية القديمة

(Reconduction du budget précédent)

٦٢٥ - في الجمهورية العربية المتحدة ، إذا لم يتمكن مجلس الأمة من اعتماد الميزانية قبل بدء السنة المالية ، عمل بالميزانية القديمة حتى تصدر الميزانية الجديدة ، وتستعمل هذه الطريقة إلى حد ما في جمهورية ألمانيا الغربية (م ١٠٩ من دستور بون) .

وقد كان الدستور المصري لسنة ١٩٢٣ يحتوي على نص بهذا المعنى هو المادة ١٤٢ ، فقد جاء بها « إذا لم يصدر القانون بالميزانية قبل ابتداء السنة المالية يعمل بالميزانية القديمة حتى يصدر القانون بالميزانية الجديدة (١) » . كذلك نص دستور جمهورية مصر لسنة ١٩٥٦ في المادة ١٠٢ منه على أنه إذا لم يتم اعتماد الميزانية الجديدة قبل بدء السنة المالية ، عمل بالميزانية القديمة إلى حين اعتمادها . أما الدستور المؤقت لسنة ١٩٥٨ فلا نجد به نصا مماثلا .

ويصدر قرار من وزير الخزانة بالعمل مؤقتا بميزانية السنة المنتهية ، ولا يعنى العمل بالميزانية القديمة تطبيقها بمخازنها ، وإنما تطبق مع بعض القيود التي ينص عليها قرار وزير الخزانة (٢) .

(١) كان دستور سنة ١٩٢٣ ينص (م ٢/١٤٢) على أنه إذا أقر مجلس النواب ومجلس الشيوخ بعض أبواب الميزانية أمكن العمل بها مؤقتا (بقرار يصدره مجلس الوزراء) (٢) من القيود التي ترد عادة في قرار وزير الخزانة بالعمل بالميزانية القديمة . ما يأتي :

(أ) فيما يتعلق باعتمادات المرتبات والأجور .. (الباب الأول) :

اعتبار كل ما تم من إلغاء أو تخفيض في الدرجات أثناء السنة المالية المنتهية قائما ، وكذلك كل ما تقرر من إنشاء أو تخسين في درجات الوظائف خلال السنة المذكورة بقرار من السلطة المختصة .

وإذا ما صدرت الميزانية الجديدة خصم ما صرف حتى صدورها من الاعتمادات الواردة بها ، وأضيف ما حصل حتى صدورها لحسابها أيضا .

= اعتبار ما اقترح إلغاؤه ، أو تخفيض درجاته ، من الوظائف ، أو وظائف المستخدمين باليومية وما اقترح إلغاؤه أو تخفيضه من الرواتب ، في مشروع الميزانية الجديدة ، قد تم إلغاؤه أو تخفيضه . وقف شغل جميع الوظائف الخالية عن طريق التعمين أو الترقية حتى تصدر الميزانية الجديدة .

عدم منح راتب جديد ، ولا زيادة راتب موجود ، إلا إذا كان قد سبق اعتداد ذلك بقرار جمهوري خاص .

(ب) وفيما يتعلق بالأعمال الجديدة (الباب الثالث) :

عدم الاتفاق أو الارتباط بما اقترح من الأعمال الجديدة للمرة الأولى في مشروع الميزانية الجديدة إلا بعد اعتماد الميزانية .

اعتبار الأعمال المعتمدة في الميزانية القديمة ملغاة إذا لم يكن قد شرع فيها ، أما إذا كان قد شرع فيها ، أو فتح لها اعتماد خاص خلال تلك السنة جاز الاتفاق على مواصلة عملها بشرط أن يكون الصرف في حدود جملة التكاليف المعتمدة لكل عمل ، وفي حدود نسبة معينة من الاعتماد المخصص لها في الميزانية القديمة (٨٠ ٪ مثلا) .

وقف أى ارتباط على ما لم يتم الارتباط به من اعتمادات هذا الباب إطلاقا .

استمرار الصرف على الأعمال التي تتجدد اعتماداتها سنة بسنة على أساس نسبة معينة من الاعتماد المخصص لها في الميزانية القديمة (٨٠ ٪ أو ٨٧ ٪ مثلا) .

(ج) وفيما يتعلق بالمصروفات الأخرى (الباب الثاني والأبواب الأخرى) :

استمرار الصرف على الاعتمادات الواردة في بنود هذه الأبواب في الميزانية القديمة بحيث لا يزيد المنصرف في شهر واحد عن نسبة معينة (٨٠ ٪ مثلا) من جزء من النصف في عشر جزء من اعتماد الميزانية القديمة .

وذلك فيما عدا المصروفات المحتملة المترتبة على ارتباطات سابقة ، فيكون إجراؤها حدود اعتمادات السنة الماضية وما تقضى به هذه الارتباطات .

اعتبار ما اقترح حذفه من اعتمادات في مشروع الميزانية الجديدة قد حذف أو خفض .

عدم الصرف على ما اقترح درجة من اعتمادات لأول مرة في مشروع الميزانية إلا بعد صدور قرار ربط الميزانية الجديدة .

(د) فيما يتعلق بالأعانات : يوقف صرفها حتى يصدر قرار ربط الميزانية .

§ ١٠- الاعتمادات الإضافية (Les crédits additionnels)

٦٢٦ - قد يتضح أثناء تنفيذ الميزانية أن اعتمادات المصروفات الواردة بها غير كافية ، وفي هذه الحالة تستطيع الحكومة أن تطلب من البرلمان اعتمادات إضافية .

والاعتمادات الإضافية نوعان : -

(أ) اعتمادات تكميلية : (Crédits supplémentaires) والغرض منها مواجهة عدم كفاية اعتماد مخصص لخدمة عامة مقررة في الميزانية .

(ب) اعتمادات غير عادية : (Crédits extraordinaires) والغرض منها انشاء خدمة عامة جديدة ، أو التوسع في خدمة مقررة في الميزانية ، توسعا تستلزمه ضرورة طارئة ، أو أعباء جديدة لم تكن متوقعة وقت اعتماد الميزانية ، كحادث وباء مثلا .

والاعتمادات الإضافية من شأنها أن تقلل من سلطة البرلمان في الرقابة على الميزانية ، إذ من الصعب أن يرفض البرلمان اعتمادا اضافيا ، ولكنها ضرورة لا بد منها ما دامت الميزانية قائمة على التقدير . غير أن الافراط فيها يدل على أن تقديرات الميزانية لا تستند إلى أسس سليمة (١) .

فتح الاعتمادات الإضافية بقانونه :

٦٢٧ - تسرى على الاعتمادات الإضافية قاعدة الاذن البرلماني السابق ،

(١) بلغت جملة الاعتمادات الإضافية والمنقولة في ميزانية سنة ١٩٥٥ - ٥٦ : ٤٧,٦٨١,٠٥٨ جنيها بينما بلغ ربط الميزانية العادية (بدون إضافة ميزانية مشروعات تنمية الانتاج) ٢٣٨,٣ مليوناً من الجنيئات .

فيجب أن يوافق عليها البرلمان قبل فتحها ، وإذا كان في أجازة فتجب دعوتها للانعقاد (١) . هذا من جهة ، ومن جهة أخرى يجب أن يصدر بها قانون أسوة بالميزانية ، ولكنه قانون من ناحية الشكل فقط ، كما سبق أن رأينا .

٦٢٨ - على أن العمل قد جرى في مصر ، منذ دستور سنة ١٩٥٦ ،

(١) كان دستور سنة ١٩٢٣ يأخذ بقاعدة الاذن البرلماني السابق ، فنص في ٤٣ م منه على أن كل مصروف غير وارد بالميزانية أو زائد على التقديرات الواردة بها يجب أن يأذن به البرلمان ، ويجب استبداله كذلك كلما أريد نقل مبلغ من باب إلى آخر من أبواب الميزانية ، وقد احترمت الحكومات المتعاقبة هذه القاعدة في السنوات الأولى من تطبيق الدستور ، غير أنها لم تلبث أن خرجت عنها ، وقد اتخذ الخروج عليها شكلين :

(الأول) فتح اعتمادات إضافية أثناء انعقاد البرلمان ، قبل الحصول على موافقته

(الثاني) فتح اعتمادات إضافية أثناء عطلة البرلمان ، دون أن يدعى للانعقاد .

أما الشكل الأول فقد بدأ سنة ١٩٣٠ ، إذ صدر مرسوم بقانون بفتح اعتماد إضافي دون أخذ موافقة البرلمان - وكان منعقدا وقتئذ - في دور انعقاد غير عادي للنظر في معاهدة سنة ١٩٣٠ بين إنجلترا ومصر . وحاولت الحكومة بعد ذلك إثبات حقها في فتح الاعتمادات الإضافية أولا ثم الحصول على موافقة البرلمان بعد ذلك ، واستندت على النص الفرنسي للمادة ٤٣ من الدستور المذكورة ، فقد استخدم عبارة « موافقة البرلمان » بدل « استبدانه » ، وقالت الحكومة إن الموافقة تكون لاحقة بينما « الاذن » يكون سابقا ، غير أن مجلس النواب والشيوخ لم يوافقا على هذا التفسير ، وقالوا بوجود الاعتماد على النص العربي للمادة .

وأما الشكل الثاني للخروج على قاعدة الاذن البرلماني السابق ، فقد بدأ منذ سنة ١٩٢٧ ، إذ لحيت الحكومة إلى فتح اعتمادات إضافية أثناء عطلة البرلمان دون دعوتها للانعقاد ، استنادا إلى نص المادة ٤١ من دستور سنة ١٩٢٣ ، إذ جاء بها « إذا حدث ليا بين أدوار انعقاد البرلمان ما يوجب الاسراع إلى اتخاذ تدابير لا تقتضى التأخير ، فلهك أن يصدر في شأنها مراسيم تكون لها قوة القانون بشرط ألا تكون مخالفة للدستور ، ويجب دعوة البرلمان إلى اجتماع غير عادي وعرض هذه المراسيم عليه في أول اجتماع له ، فإذا لم تعرض أو لم يقرها أحد المجلسين زال ما كان لها من قوة القانون » ، ولم تكن الحكومة مع ذلك تدعو لبرلمان إلى اجتماع غير عادي لاقراها كإتصاف المادة ، بل كانت تنتظر حتى يجتمع البرلمان في دورته العادية فتعرضها عليه . ولم تعدل الحكومات المختلفة عن هذا العمل رغم احتجاج البرلمان مرارا .

على فتح الاعتمادات الإضافية بقرار من رئيس الجمهورية ، أسوة بما جرى عليه العمل منذ ذلك الوقت من إصدار الميزانية بقرار جمهوري ، فإذا احتاجت الحكومة إلى اعتماد إضافي ، قدم طلب الموافقة عليه من مجلس الأمة في شكل خطاب من رئيس الجمهورية بدلا من أن يقدم في شكل قرار جمهوري بمشروع قانون ، وهو ما يجب عمله طبقاً للقواعد الدستورية ، كما سبق أن بيننا ذلك (١) .

٦٢٩ - ويبيع البعض (ممن يرون وجوب إصدار الميزانية بقانون) للحكومة ، في حالة غيبة البرلمان ، فتح اعتمادات إضافية بقرارات بقوانين تصدر من رئيس الجمهورية ، وتعرض فيها بعد على البرلمان استناداً إلى المادة ٥٣ من دستور ١٩٥٨ ، (١٣٥ من دستور سنة ١٩٥٦ و ٤١ من دستور سنة ١٩٢٣) . وتعتبر مثل هذه الاعتمادات الإضافية استثناء لقاعدة أسبقية الاعتماد على التنفيذ .

٦٣٠ - ويسرى على نقل الاعتمادات من باب إلى آخر من أبواب الميزانية (Virments) ، ما يسرى على الاعتمادات الإضافية فيجب أن يوافق عليه البرلمان (م ١٤٣ من دستور سنة ١٩٢٣ ، و ١٠٣ من دستور سنة ١٩٥٦ ، و ٣٣ من دستور سنة ١٩٥٨) .

المبحث الثالث

تنفيذ الميزانية

(L'exécution du budget)

٦٣١ - تدخل الميزانية بعد اعتمادها في دور التنفيذ ، ويستلزم تنفيذها ثلاثة أنواع من العمليات :

(١) راجع الفقرات ٥٢٦ وما بعدها ، ص ٤٧٢ - ٤٧٧ فيما سبق .

(١) - عمليات تحصيل الإيرادات .

(٢) - عمليات انفاق المصروفات .

(٣) عمليات الخزانة .

وستنكلم فيما يلي باختصار عن هذه العمليات :

المطلب الأول

عمليات التحصيل

٦٣٢ - تستمد الدولة معظم إيراداتها من الضرائب ، وتحصل الضرائب المباشرة بوجه عام ، كما سبق القول ، بواسطة قوائم أسمية ، أى: تبين فيها أسماء المكلفين ومقدار الضريبة التى على كل منهم . أما الضرائب غير المباشرة فلا تحصل عادة بتلك الطريقة ، وإن كانت تتبع فى تحصيل بعضها كضريبة السيارات ورسوم أجهزة الاستقبال (ضريبة الراديو) قبل إلغائها .

وفى مصر تقوم المصالح الآتية بالتحصيل .

(١) مصلحة الأموال المقررة ، وتتولى تحصيل ضريبة الأطنان ، والضريبة على العقارات المبنية ، ورسوم الخفر ، والضريبة على المسارح وغيرها من محال الفرجة والملاهى ، وبعض الضرائب والرسوم الأخرى (كرسوم تدخين البساتين ، ورسوم تلقيع المواشى ، وإيجارات أملاك الدولة « الميرى ») .

ويرجع نظامها الحالى إلى قرار مجلس النظار (الوزراء) بتاريخ ١٦ أبريل سنة ١٨٨٥ . وتتكون من ديوان عام وفروع بالمحافظات تسمى « الأقسام المالية » ، ولها بكل مركز كاتب للمالية ، ويتبع المركز عدد من الصيارف ، لكل بلدة أو أكثر صراف حسب عدد الممولين ، ويقوم بالتفتيش على الأقسام مفتشو المالية (الخزانة) ، ويتم التحصيل بواسطة الصيارف .

(٢) مصلحة الضرائب ، وتقوم بتحصيل الضرائب على إيرادات رموس الأموال المنقولة ، وعلى الأرباح التجارية والصناعية ، وعلى كسب العمل ، ورسوم الدمغة ، والضريبة العامة على الأيراد ، ورسوم الأيولة على التركات وضريبة التركات.

وهذه المصلحة أنشئت بقرار من مجلس الوزراء فى ١١ ديسمبر سنة ١٩٣٨ وتتكون من إدارة مركزية وإدارات اقليمية تتدخل فى مأموريات الضرائب ومراقبتها بالمحافظات ولها محصلون ومفتشون .

(٣) مصلحة الجمارك : وتتولى تحصيل الرسوم الجمركية ، ورسوم الانتاج.

وقد أنشئت فى سنة ١٨٤٥ ، وهى تتكون من أقسام مركزية ، وفروع جمركية فى القاهرة والبلاد الواقعة على الحدود ، ويتبع بعض هذه الفروع نقط جمركية ، ولها مأموريات للانتاج فى مختلف المديريات ، ومحصلون ومفتشون .

والمصالح الثلاث المذكورة تابعة لوزارة الخزانة ، وتورد حصيلة الضرائب بأنواعها إلى خزانة المحافظة لتوريدها إلى الخزانة العامة بوزارة الخزانة أو لحساب الحكومة بالبنك المصرى المركزى :

أما باقى الأيرادات : كالرسوم القضائية ، والرسوم المدرسية ، فتقوم بتحصيلها الوزارة المختصة باسم وزارة الخزانة . وإيرادات المصالح والهيئات ذات الأيراد كالمسكك الحديدية ، والتلغرافات والتليفونات ، والبريد ، تحصيلها تلك المصالح والهيئات وتوردها إلى خزانة الدولة .

المطلب الثاني

عمليات الصرف

٣٣٣ - لا يكتفى لإدراج النفقة في الميزانية لجعل الدولة مدينة بها فتلتزم بصرفها ، بل لابد من نشوء مركز قانوني بين دائن ومدين . ولذا تمر عمليات الصرف بالمراحل الآتية :

(١) - الارتباط أو الالتزام (L'engagement des dépenses) .

أى القيام بالعمل الذى يجعل الدولة مدينة ، كتميين موظفين ، أو شراء أدوات ، أو القيام بمشروعات عامة .

(٢) - التحقق أو التسوية (La liquidation) .

أى التأكد من وجود الارتباط أو الالتزام ، والمبلغ المدين به الدولة ، ومن حلول ميعاد استحقاقه ، ومن أنه لم يسبق تسويته بالدفع أو بالمقاصة أو بغير ذلك .

(٣) - الأمر بالدفع أو بالصرف (L'ordonnancement des dépenses)

ويقصد به تحرير أمر من الجهة المختصة إلى الخزنة العامة بصرف المبلغ .

ويقوم الوزراء أو من ينيبونه عنهم من مديري المصالح أو الادارات التابعة لهم بهذه المراحل الثلاث . ويجب عليهم مراعاة القواعد المالية المقررة ، وبخاصة ألا يستخدم اعتماد فى غير ما تخصص له ، وألا يتجاوز اعتماد إلا بأذن من البرلمان .

(٤) - الدفع (Paiement des dépenses) .

ويقصد به صرف المبلغ ، ويقوم به موظفو الحسابات ويتبعون وزارة

المالية (الخزنة) وعليهم قبل الدفع التأكد من أن الأمر بالدفع صحيح ولا يخالف القواعد المالية ، وأن هناك اعتمادا كافيا للصرف ، وأن ما يطلب الصرف من أجله قد تم فصلا .

في مصر

٦٣٤ - في مصر يقوم الوزير أو من ينيبه عنه بالأمر بالصرف ، ويقوم بالدفع مديرو الحسابات بالوزارات والمصالح المختلفة وهم تابعون لوزارة الخزنة ، وعليهم التأكد من صحة أمر الصرف من الوجهتين القانونية والشكلية ، ورفض الدفع في حالة عدم صحة أمر الدفع ، وإذا أصر الأمر بالصرف على صرف الأوامر بالدفع التي يرفضونها ، فعليهم الحصول منه على أمر كتابي بذلك ، يبلغونه إلى وزارة الخزنة لرفع المسؤولية عنهم .

الفصل بين الاختصاصين الإداري والمحالي

٦٣٥ - الغرض من الفصل بين الأمر بالدفع ومن يقوم به ، أي بين الاختصاصين الإداري والمحالي لتنفيذ الميزانية ، هو التقليل من فرص التلاعب والاختلاس وتدعيم رقابة وزارة الخزنة على عمليات الصرف .

المطلب الثالث

عمليات الخزنة

٦٣٦ - الخزنة هي حلقة الاتصال بين التحصيل والصرف ، فيها تتجمع الإيرادات ، ومنها تخرج المبالغ اللازمة لدفع النفقات ، وهي تتبع وزارة الخزنة ومهمتها مزدوجة ، تحصيل الإيرادات واتفاق المصروفات باسم الدولة من جهة ، والتوفيق بين عمليات التحصيل وعمليات الصرف ، والعمل على أن تكون بها المبالغ اللازمة لمقابلة أوامر الصرف في حينها ، من جهة أخرى .

والخزانة عند قيامها بمهمتها الثانية قد تجد نفسها مضطرة إلى دفع نفقات قبل جباية ما يقابلها من الإيرادات ، وحيث تلجأ إلى عمليات الخزانة للحصول على الأموال . وأهم تلك العمليات : (١) الاقتراض لمدة لا تتجاوز السنة من البنك المركزى أو من غيره من البنوك ، و (٢) إصدار أذون على الخزانة ، و (٣) سحب المبلغ من المال الاحتياطى ، إذا كان هناك مال احتياطى .

وقد كان التوفيق بين المصروفات وبين الإيرادات فيما مضى من الأمور الشاقة ، إذ كان يستدعى تركيز الإيرادات فى الخزانة العامة ، والعمل على تويد الخزانات الفرعية بالأموال اللازمة ، والاشراف على حركة نقل النقود من الجهات التى تزيد فيها عن الحاجة إلى حيث تدعو الحاجة إليها ، أما فى عصرنا الحاضر فلم تعد الخزانة خزانة مادية تتجمع فيها الأموال ، بل أصبحت خزانة معنوية تقوم للدولة بلور الصيرفى .

وتستعين الدولة بالبنك المركزى أو بغيره من البنوك فى عمليات التحصيل والصرف فتعهد إليه بتسلم الإيرادات ودفع المصروفات لحسابها ، وتستفيد الدولة من الاستعانة بالبنوك لأنها بتقاضى فائدة عن الأرصدة الدائنة لحساباتها الجارية بها .

وظيفة الخزنة فى المالية العامة الحديثة

٦٣٧ - تطورت وظيفة الخزنة فى المالية العامة الحديثة تطورا كبيرا ، وأُلقيت على عاتقها واجبات جديدة ، كرقابة عمليات البنوك ، والبودجة ، والصرف ، وهى لا تخل مباشرة فى نطاق الإيرادات والنفقات العامة ، ولكنها تتصل باحدى الوظائف الأساسية التى تعرف المالية الحديثة بها للدولة ، وهى تحقيق التوازن الاقتصادى والتوازن النقدى فى البلاد .

٥. الخزانة في مصر .

٦٣٨ - يوجد في مصر بجانب الخزانة العامة بوزارة الخزانة ، خزائن فرعية ، في كل محافظة واحدة منها ، يحتفظ فيها بالمبالغ اللازمة لحاجة الصرف اليومية ، وتحدد هذه المبالغ بالاتفاق مع وزارة الخزانة ، وما يزيد عليها يجب أن يورد يوما بيوم إلى البنك المركزي المصري أو فروعه .

وقد سبق أن قلنا إن وزارة الخزانة لا تصدر « أذون خزانة » لسد العجز النقدي وإنما تسدده من المال الاحتياطي أو بالأقراض من البنك المركزي (قرار رئيس الجمهورية رقم ٦١٧ بتاريخ ١٥ يولييه سنة ١٩٥٧ م ٧ ، ثم القرار رقم ٢٣٣٦ لسنة ١٩٦٠ بتاريخ ١٨ ديسمبر ، م ٨ بالنظام الأساسي للبنك المركزي) أما أذون الخزانة فما أصدر منها كان لأغراض أخرى غير سد العجز النقدي أو المالي ، كتمويل محصول القطن ، أو تغطية الزيادة في أوراق البنكنوت المصدرة ، أو تمويل المشروعات الانتاجية كما سبق أن ذكرنا ذلك (١) .

المطلب الرابع

المسأل الاحتياطي

٦٣٩ - يحدث أحيانا أن يكون هناك بعد تنفيذ الميزانية زيادة في الإيرادات المحصلة فعلا عن النفقات المنصرفة فعلا ، وقد سبق أن بينا أن بعض الدول تستعمل تلك الزيادة في تكوين « مال احتياطي » (٢) تلجأ إليه في السنوات التي تزداد فيها المصروفات على الإيرادات ، وقلنا إن الأفضل عدم تكوين مال احتياطي لأن وجوده يقرى بالاسراف في الانفاق ، ولأن الدولة

(١) راجع الفقرة ٣٩٣ ص ٣٦٩ فيما سبق .

(٢) راجع الفقرة ٣٧٤ ص ٣٥٢ فيما سبق .

لا يجب أن تأخذ من المكلّفين أكثر مما محتاج إليه والواجب أن تستعمل زيادة الإيرادات في استهلاك جانب من الدين العام ، كما أشرنا إلى الاتجاه الحديث في معالجة الأزمات بواسطة الحصول على فائض في سنوات الرخاء ، للاستعانة به في إعادة النشاط إلى الاقتصاد الوطنى في سنوات الكساد .

٦٤٠ - كذلك سبقت الإشارة إلى أن حالة مصر الخاصة ، قبل إلغاء الامتيازات الأجنبية في سنة ١٩٣٧ ، كانت تستدعى تكوين مال احتياطى . لأن حقها في فرض الضرائب كان مقيدا بتلك الامتيازات ، وكان بجل اعتمادها على ما تجنيه من الضرائب العقارية ، ومن الرسوم الجمركية على الأخص ، ولذلك جرى العمل عند تخصيص الميزانية على تقدير الإيرادات أولا ، ثم تقدر المصروفات على أساسها . فإذا كان هناك عجز سدد من المال الاحتياطى وإذا كان ثمة فائض أضيف إليه (١) .

وقد بلغ المال الاحتياطى في سنة ١٩١٣ : ٤٠٦ مليون جنيه ثم أخذ يزداد تدريجيا ، حتى بلغ في آخر فبراير سنة ١٩٥٠ ثمانين مليوناً من الجنيهات تتكون من ٤٩ مليون جنيه نقوداً حرة وقراطيس مالية ، ٣١ مليون جنيه احتياطى محبوس في قروض ومساعدات ممنوحة لأجل طويل ، والشرط الحر ليس مالا حراً كما قد يتبادر إلى الذهن ، إذ تقع عليه التزامات تكاد تستنفده بأكمله ، ما عدا ٦٠٨ مليون جنيه . وقد هبط المال الاحتياطى في نهاية السنة المالية ١٩٥١ - ٥٢ إلى ٣٨٠٣ مليون جنيه وأصبح يتكون من ١١٠٢ مليون جنيه احتياطى حر وكله نقود ، و ٢٧٠١ احتياطى محبوس في قروض ومساعدات ممنوحة لأجل طويل . والاحتياطى الحر تقع عليه التزامات تستغرقه ، وبلغ

(١) أساليب ازدياد النفقات العامة في مصر ، للمؤلف ، ١٩٤٨ ، ص ٣٦٣ وما بعدها .

مقدار المال الاحتياطي في نهاية السنة المالية ١٩٥٤ - ٥٥ : ٢٧,٣ مليون جنيه (من ذلك ٢٥,٧ مليون جنيه احتياطي محبوس ، و ١,٦ مليون جنيه احتياطي حر ، ولكن تقع عليه التزامات يبلغ مقدارها ١,٤ مليون جنيه) وفي نهاية السنة ١٩٥٥ - ٥٦ ، بلغ : ١٥,٤١١,١٢١,١٢٠,٠٠٠ جنيه .

: وكان السبب الأساسي في تزايد المال الاحتياطي في مصر سنة بعد أخرى هو فوائد الايرادات السنوية الناتجة عن عدم تنفيذ جزء كبير من الأعمال الجديدة الواردة بالميزانية .

المطلب الخامس

الحساب الختامي

١٦٤ - بعد أن تنتهي السنة المالية يعمل حسابها الختامي ، أي حساب النفقات المنصرفة فعلا والايرادات المحصلة فعلا أثناء السنة المنصرمة ، ولهذا الغرض ترسل وزارة الخزانة (الادارة العامة للميزانية) إلى الوزارات والمصالح المختلفة ، والهيئات والمؤسسات العامة ، كتابا دوريا في الميعاد الذي تحدده هذه الوزارة سنويا ، تطلب فيه موافاتها بحسابها الختامي عن السنة المنتهية وتضمن هذا الكتاب الدوري التعليمات التي يوضح الحساب المذكور على مقتضاها . فإذا ما تجمعت لديها هذه الحسابات ، قامت بفحصها ووضع مذكرة إيضاحية عن الحساب الختامي للسنة المالية المنتهية ، وتبج في عمل الحساب الختامي نفس طريقة الحساب التي استعملت في تحضير الميزانية طريقة حساب الخزانة أو طريقة حساب السنة المالية) . وترسل الوزارات والمصالح المختلفة ، والهيئات والمؤسسات العامة ، صورة من كشف حساباتها الختامية إلى ديوان المحاسبات في نفس المواعيد المحددة لتقديمها إلى وزارة الخزانة .

وفي ظل دستور سنة ١٩٢٣ كان الحساب الختامي عن العام المنقضى ، بعد أن تعدده وزارة المالية (وزارة الخزانة الآن) ، يعرض على مجلس الوزراء للموافقة عليه ، ثم يقدم إلى البرلمان في مبدأ كل دور انعقاد عادي لاعتماده ، كما يقدم إليه الحساب الختامي للميزانيات الملحقه والميزانيات المستقلة وذلك تطبيقاً لنص المادة ١٤٤ من ذلك الدستور .

وفي أثناء فترة الانتقال (١٩٥٣ - ١٩٥٦) كانت الحسابات الختامية للدولة ولغيرها من الهيئات العامة تحال إلى لجنة خاصة تسمى « لجنة الحسابات العامة » : وهي مشكلة من خمسة أعضاء ، عضوين من مجلس قيادة الثورة يختارهما المجلس ، ووزيرين يختارهما مجلس الوزراء ، ويحل غيرهما محل كل منهما عند النظر في شئون تتعلق بوزارته ، وأحد كبار موظفي الدولة ذوي الخبرة في الشؤون المالية والإدارية ، وتقوم هذه اللجنة بفحص الحسابات المذكورة مع تقارير ديوان المحاسبة عنها . وتعد تقارير عنها تضمّمها ملاحظاتها واقتراحاتها وترفعها إلى مجلس الوزراء للنظر في اعتماد الحسابات الختامية على ضوءها .

وكان للجنة المشار إليها سلطة استدعاء رؤساء المصالح وكبار الموظفين ومناقشتهم واستيضاحهم ، ولها حق إجراء التحقيق ، وطلب البيانات والمستندات وكافة المعلومات والأوراق التي تراها لازمة لأداء مهمتها من أية جهة ذات صلة باتفاق الأموال العامة ، ويحضر جلساتها رئيس ديوان المحاسبة (المحاسبين الآن) أو من ينوب عنه من كبار موظفي الديوان (قرار من هيئة المؤتمر المشترك بتشكيل لجنة الحسابات العامة ، أغسطس سنة ١٩٥٣) (١) .

وفي ظل دستور سنة ١٩٥٦ يعتمد مجلس الأمة الحساب الختامي لميزانية الدولة والحسابات الختامية للميزانيات المستقلة والملحقه (م ١٠٤ و ١٠٥ من ذلك الدستور) .

أما الدستور المؤقت لسنة ١٩٥٨ فلم يرد به نص مماثل لنص المادة ١٠٤ من دستور سنة ١٩٥٦ باعتماد الحساب الختامي للدولة ، كما أن المادة ٣٤ المقابلة للمادة ١٠٥ من دستور سنة ١٩٥٦ أغفلت ذكر الحسابات الختامية بالنسبة للميزانيات المستقلة والمحقة ، ومع ذلك فلا بد من اعتماد الهيئة التشريعية للحسابات الختامية لأنه من اختصاصاتها الأساسية ، حتى تتحقق من مطابقة التنفيذ لاعتقادها .

٦٤٢ - واعتماد الحساب الختامي يكون بقانون ، على أنه بعد أن أصبحت الميزانية تصلر بقرار من رئيس الجمهورية (١) أضحى الحساب الختامي يصدر هو أيضا بقرار جمهوري ، يشتمل على اعتماد مبلغ النفقات الفعلية ومبلغ الإيرادات الفعلية ، واعتماد تسوية زيادة الإيرادات على المصروفات باضافة الزيادة إلى المال الاحتياطي ، أو اعتماد تسوية زيادة النفقات على الإيرادات بأخذ الفرق من المال الاحتياطي ، واعتماد تسوية ما يكون هناك من تجاوز في بعض الأقسام أو الفروع من وفور مجموع الاعتمادات . ويرفق بالقانون جدولان بأحدهما تفصيل الإيرادات (المبلغ المربوط والمبلغ المتحصل في السنة الحالية وفي بعض السنوات السابقة) ، وبالأخر تفصيل المصروفات (المربوط والاعتمادات الإضافية ونقل وتخفيض الاعتمادات والمبالغ المنصرفة فعلا في السنة الحالية وفي بعض السنوات السابقة) .

المبحث الرابع

مراقبة تنفيذ الميزانية

(Le contrôle de l'exécution du budget)

٦٤٣ - الغرض من مراقبة تنفيذ الميزانية ضمان عدم خروج الحكومة

(١) راجع الفقرات ٥٢٧ و٥٢٨ و٥٢٩ وما بعدها فيما سبق .

عند تنفيذها للميزانية عن الحدود التي رسمها البرلمان في احصائه للنفقات والايادات العامة . وهي على ثلاثة أنواع :

- (أ) رقابة إدارية .
- (ب) رقابة برلمانية .
- (ج) رقابة عن طريق هيئة مستقلة .

المطلب الأول

الرقابة الادارية

٦٤٤ - الرقابة الادارية هي التي يقوم بها الرؤساء من موظفي الحكومة على مرعوسهم ، وتقوم بها وزارة المالية (الخزنة) على باقي المصالح الحكومية بواسطة القسم المالي في كل وزارة ، وهذا القسم يشمل : المراقب المالي ، ومديرى الحسابات وكلاءهم في الوزارات والمصالح المختلفة . وتتناول عمليات التحصيل وعمليات الصرف التي يأمر بها الوزراء أو من ينيبونهم ، عنهم للتحقق من مطابقة أوامر الصرف للقواعد المالية المقررة في الميزانية وفي القوانين واللوائح .

على أن أهم ما يجب أن تتناوله تلك الرقابة هو « الارتباطات المالية » التي يرتبط بها الوزراء في حدود وظائفهم ، نظرا لآثارها الخطيرة ، إذ هي ملزمة للدولة حتى ولو تجاوز الوزير حدود الاعتمادات الواردة بالميزانية ، لأنه ليس من شأن الطرف المتعاقد مع الحكومة متى قام بتنفيذ التزامه ، ألا يكون الاعتماد المقرر كافيا لابتائه حقه ، أو ألا يكون هناك اعتماد أصلا ، مما يجعل وزارة المالية (الخزنة) ، فجلس الوزراء (أو رئاسة الجمهورية) فالبرلمان أمام أمر واقع لا مناص معه من فتح اعتماد إضافي تكون موافقة تلك الهيئات عليه موافقة شكلية .

لهذا السبب عنيت بعض الدول كفرنسا بأن تعين في كل وزارة من الوزارات موظفاً يكون تابعا لوزارة المالية ، ويكفل له استقلاله أمام الوزير الذى يعمل في وزارته ، ويعطى الحق في الاطلاع على ما يريد من المستندات ، ويتمحقق من صحة الاجراءات ، ويوقع على أوامر الصرف قبل عرضها على الوزير أو من ينوب عنه من موظفى وزارته ، وكل أمر غير موقع عليه منه لا يجوز صرفه ؟

الحاكمة في مقرر:

٦٤٥ - أما في مصر فان المحاسبة المالية فيها تجري على أساس «حساب الخزنة» فلا تدرج في دفاتر الحسابات إلا المبالغ التى تصدر بشأنها أوامر صرف . أما المبالغ التى يتم الارتباط بها فقط فلا تدرج ولهذا كان من الصعب التأكد من عدم تجاوز الاعتمادات .

وقد عني ديوان المحاسبة (المحاسبات الآن) غداة إنشائه بهذا الأمر ، فاقترح أن يخصص في كل وزارة أو مصلحة موظف مسئول من موظفيها ، يكلف بامساك دفتر خاص تقيده فيه جميع الارتباطات المالية ، ويجب ، قبل إبرام أى عقد أو اتفاق مالى ، أن يطلب من هذا الموظف إقرار كتابي مبين به البند الجائر الخصم عليه بقيمة الارتباط مع الإشارة إلى كفاية الباقي من هذا البند للفرض المطلوب . ويجب عليه الامتناع عن تقديم هذا الإقرار إذا كان الالتزام من شأنه تجاوز الاعتمادات ، أو الإخلال بقواعد الميزانية ، وقد وافق مجلس الوزراء على هذا الاقتراح في ٢٠ أغسطس سنة ١٩٤٥ ، كما قرر في ١٣ أبريل سنة ١٩٤٦ إعطاء ديوان المحاسبة الحق في أن يطلب من الوزراء ورؤساء المصالح المختصين معاقبة رؤساء الحسابات ورؤساء المستظمين الذين يخالفون قانون ربط الميزانية ، أو إحالتهم إلى مجلس التأديب حسب الأحوال ، ولكن هذين

القرارين لم يطبعا تطبيقاً حازماً، مما اضطر رئيس ديوان المحاسبة (المحاسبات) وقتئذ (الدكتور بهي الدين بركات) إلى الاستقالة ، وأدى ذلك إلى إصدار القانون رقم ٢٦ لسنة ١٩٤٩ بضبط الرقابة على الميزانية الذي أخذ بمقتراحات الديوان .

٦٤٦ - وقد نص القانون المذكور (م ٣) ، فيما يتعلق بالارتباطات المالية ، على أن يخصص في كل وزارة وفي كل مصلحة موظف من بين موظفيها يعهد إليه في إمساك دفتر خاص بتحديد فيه جميع الارتباطات المالية ، وعلى أنه يجب على الوزراء والمصالح ، قبل إبرام أى عقد أو اتفاق مالى الحصول من ذلك الموظف على « إقرار كتابي » يبين فيه البند الحائز الخصم عليه قانوناً بقيمة هذا الارتباط ، مع الإشارة إلى كفاية الباقي منه لهذا الغرض ، وأن على الموظف المذكور الامتناع عن تقديم هذا الإقرار ، إذا كان الارتباط من شأنه الإخلال بقواعد الميزانية بأحدى الصور المشار إليها في المادة الثانية من القانون .

وفما يختص بأوامر الصرف أوجب القانون (م ٢ منه) على مديري الحسابات وروسائهم ووكلائهم الامتناع عن التأشير على كل أمر بصرف مبلغ إذا لم يكن هناك اعتماد أصلاً ، أو إذا طلب الخصم على اعتماد غير مخصص لهذا الصرف ، أو إذا ترتب على تنفيذ الصرف تجاوز الاعتمادات المخصصة في باب معين من أبواب الميزانية ، أو نقل اعتماد من باب إلى آخر ، أو الخصم على غير الاعتمادات الموجودة كالصرف على العهد لعدم وجود اعتماد في الميزانية ، أو لعدم كفاية هذا الاعتماد .

وفما يتعلق بتعيينات الموظفين وترقياتهم وعلاواتهم ، أوجب القانون (م ٤ منه) على مديري إدارات المستخدمين وروسائهم ووكلائهم وعلى كل موظف آخر يعهد إليه مباشرة شئ من اختصاصهم ، الامتناع عن التأشير على القرارات الخاصة بتعيينات الموظفين وترقياتهم وعلاواتهم ، إذا ترتب

على تنفيذها تعيين موظف احتسابا على وفور الميزانية ، أو ترقية موظف بصفة شخصية ، أو قيد موظف على درجة أدنى من درجته ، أو مخالفة قواعد الميزانية بإحدى الطرق المذكورة في المادة الثانية .

كذلك أوجب القانون على مديري الحسابات ورؤسائها وكلائهم الامتناع عن التأشير على الأوامر الخاصة بصرف ما هيأت الموظفين المعينين أو المرقين ، الواردة أسماؤهم في كشوف التعديلات الشهرية التي تبلغ إليهم من إدارة المستخدمين ، إذا لم ينص في هذه الكشوف ، إزاء اسم كل منهم ، أن التعيين أو الترقية قد تمت في حدود الدرجات المربوطة في الميزانية .

٦٤٧ - ولضمان مراعاة القواعد السابقة ، أعطى القانون لرئيس ديوان المحاسبة (المحاسبات) الحق في أن يطلب من الوزير المختص أو رئيس المصلحة التابع لها الموظف ممن أشير إليهم فيما سبق ، توقيع ما يقتضيه الأمر من عقوبة عليه ، أو إحالته إلى مجلس التأديب ، على حسب الأحوال ، إذ ارتكب مخالفة لحكم من الأحكام المبينة به ، أو أغفل إبلاغ وزارة المالية في الحالات التي يكون فيها الإبلاغ واجبا .

٦٤٨ - هذا فيما يتعلق بالرقابة الإدارية أثناء تنفيذ الميزانية ، وقد تكون الرقابة الإدارية لاحقة على تنفيذ الميزانية ، ويكون الغرض منها تحضير الحساب الختامي . ويقوم بها الوزراء بواسطة مديري الحسابات في وزاراتهم (١)

(١) تعد أيضا حسابات شهرية . وحسابات عن كل ثلاثة شهور لكل مصلحة ووزارة ، ويتولى الرقاب المالي فحصها للتأكد من سلامة المركز المالي للوزارة أو المصلحة ، ثم ترسل هذه الحسابات إلى إدارة الميزانية بوزارة الخزانة ومعها تقرير من الرقاب المالي . وهذه النامية تراجع الدفاتر ويقفل حساب الشهر أو الثلاثة شهور أو السنة . وتشمل هذه المراقبة أيضا على المخازن وعلى الخزائن .

المطلب الثاني

الرقابة البرلمانية

٦٤٩ - لا يقتصر الدور الذي يقوم به البرلمان بالنسبة للميزانية على اعتمادها ، بل يمتد إلى الرقابة على تنفيذها ، حتى يتحقق من مطابقة التنفيذ للاعتماد البرلماني .

وتؤدي الرقابة البرلمانية إلى مسئولية الوزراء السياسية ، وفي بعض الدول كفرنسا إلى مسئوليتهم المدنية والجنائية . وهي إما أن تكون أثناء تنفيذ الميزانية وتقوم بها لجنة الشؤون المالية ، التي لها أن تطلب البيانات والوثائق اللازمة عن سير التنفيذ أثناء السنة المالية ، أو يقوم بها البرلمان ، وله تعديل الميزانية بالاعتمادات الإضافية ، أو نقل الاعتمادات ، أو تخفيضها . وإما أن تكون لاحقة على التنفيذ بواسطة فحص الحساب الختامي وإقراره .

وعندما يقدم الحساب الختامي إلى البرلمان ، يحيله إلى لجنة الشؤون المالية فتفحصه وتقدم تقريراً عنه للمجلس ، وتجرى المناقشة بشأنه ، ويصدر قانون اعتمادها كما سبقت الإشارة إلى ذلك .

§ ١- الرقابة البرلمانية في إنجلترا

٦٥٠ - لا توجد في إنجلترا رقابة برلمانية على الميزانية خلال تنفيذها . كذلك لا يصدر قانون بالحساب الختامي للإدارة المالية ، على أنه بعد إقفال حسابات السنة المالية ، ترسل البيانات إلى «المراقب المحاسب العام» (Comptroller and Auditor-General) لمراجعتها ، والتصديق عليها ، وكتابة تقرير عنها يقدم إلى مجلس العموم ، ويعرض على « لجنة المحاسبة العمامة » (Committee of Public Accounts) وهي مؤلفة من ١٥ عضو

ينتخبهم المجلس من بين أعضائه ، ويمثلون جميع الأحزاب ، ويرأسها عضو من المعارضة . وتستعين هذه اللجنة بموظفين من وزارة المالية ، كما أن لها حق استدعاء مديري المصالح لاستيضاحهم ، ومناقشتهم في البيانات المقدمة إليها ، ثم تضع تقريرا عن أعمالها تقلمه إلى المجلس ، ولكل عضو حق الاطلاع عليه ومناقشة ما ورد به ، ولكن المجلس لا يقترح عليه .

§ ٢- الرقابة البرلمانية في فرنسا

٦٥١ - للبرلمان في فرنسا مراقبة تنفيذ الميزانية أثناء ذلك التنفيذ بواسطة لجنة الشؤون المالية التي لها الحق في طلب البيانات ، والمستندات اللازمة عن سير التنفيذ .

أما الرقابة اللاحقة على التنفيذ فتقوم بها الجمعية الوطنية عن طريق فحص واعتماد الحساب الختامي .

§ ٣- الرقابة البرلمانية في الجمهورية العربية المتحدة

٦٥٢ - كان البرلمان في ظل دستور سنة ١٩٢٣ أن يراقب تنفيذ الميزانية أثناء تنفيذها بواسطة لجنة الشؤون المالية ، التي لها أن تطلب البيانات والوثائق والمستندات اللازمة لذلك . كذلك كان له أن يراقب التنفيذ عن طريق سلطته في تعديل الميزانية ، وفتح الاعتمادات الإضافية ، ونقل وتخفيض الاعتمادات . أما المراقبة اللاحقة للتنفيذ فكان يقوم بها عن طريق فحص الحساب الختامي وإقراره . وقد أعطى دستور سنة ١٩٥٦ لمجلس الأمة حق مراقبة تنفيذ الميزانية (م ١٠٣ و ١٠٤) . أما الدستور المؤقت لسنة ١٩٥٨ فلم يرد به نص مماثل لنص المادة ١٠٤ ومع ذلك فإن له هذا الحق كما سبق ذكر ذلك (١) .

(١) راجع الفقرة ٦٤١ ص ٥٧٥ فيما سبق .

المطلب الثالث

الرقابة بواسطة هيئة مستقلة

٦٥٣ - هذا النوع من الرقابة تقوم به هيئة مستقلة عن السلطة التنفيذية وهو أعظم أهمية من كل من الرقابة الادارية والرقابة البرلمانية ، لأن الأولى لم تخرج عن كونها رقابة من الادارة على نفسها ، طبقاً للقواعد التى تضعها. أما الثانية ، وبخاصة الرقابة البرلمانية اللاحقة عن طريق فحص واعتماد الحساب الختامى ، فلائها بمفردها غير كافية ، إذ لا تستطيع السلطة التشريعية ، من مجرد فحص الحساب الختامى ، معرفة تفاصيل تنفيذ الميزانية وعملياته المختلفة ، التى قد تكون اشتملت على مخالفات ، لا تكشف عنها الأرقام المجملة الواردة فى الحساب الختامى . من كل هذا تتضح ضرورة الالتجاء إلى هيئة خاصة مستقلة ، أشبه شىء بمراقبى الحسابات بالنسبة إلى شركات المساهمة ، لفحص تفاصيل التنفيذ ، ومراجعة حسابات الحكومة المالية على أساس مستندات التحصيل والصرف ، ومحاولة الكشف عما قد يكون بها من مخالفات لما أجازته البرلمان ، أو لنصوص القوانين أو اللوائح ، ووضع تقرير يستطيع البرلمان على أساسه أن يفحص الحساب الختامى للادارة المالية فحصاً جدياً ، وينبى من جهة أخرى ، أن تنظم هاء الرقابة بحيث لا يترتب عليها تعطيل سير المرافق العامة أو إرهاب الادارة .

§ ١ - الرقابة بواسطة هيئة مستقلة فى انجلترا

المراقب المحاسب العام

٦٥٤ - تعهد انجلترا منذ سنة ١٨٦٥ بمراقبة حساباتها ومراجعتها إلى موظف كبير فى مرتبة الوزراء يسمى « المراقب المحاسب العام » وقد سبقت الإشارة إليه (١) ، يعينه الملك ، وهو غير قابل للعزل ، إلا بناء على طلب

(١) راجع الفقرة ٦٥٠ ، ص ٨٢٠ فى سبق .

البرلمان بخطاب اتهام ، ولا يسأل إلا أمام مجلس العموم ، ويتمتع في عمله باستقلال تام ، ولا تستطيع الحكومة إنقاص مرتبه أو زيادته ، لأنه يؤخذ من الاعتماد الدائم (١) وله مهمتان : يدل عليها اسمه ، الأولى المراقبة قبل الصرف ، والأخرى المراجعة بعد الصرف . وتعرض عليه أولا جميع أوامر الصرف التي يصدرها الوزراء ، بعد أن تصادق عليها وزارة المالية (Board of Treasury) ليفحصها ، فإذا وجدها مطابقة للقوانين الخاصة بها ، أذن بالصرف وأعادها إلى وزارة المالية ، فترسلها إلى بنك إنجلترا الذي تودع فيه أموال الحكومة في حساب خاص ، لا يجوز السحب منه إلا بأذن المراقب المحاسب العام ، فينقل البنك المبالغ التي اعتمد المراقب المحاسب العام صرفها إلى حساب آخر مفتوح باسم « الصراف العام » (Paymaster-General) والصراف العام عضو في الوزارة ووظيفته تنفيذ أوامر الصرف الخزينة التي تصدرها كل وزارة ومصالحها المختلفة وفي حدود المبلغ الاجمالي الذي وافق عليه المراقب المحاسب العام .

ويتبع المراقب المحاسب العام موظفون في جميع الادارات الحكومية ، مهمتهم أن يراجعوا تفاصيل النفقات ، وعلى أساس مراجعتهم يقدم المراقب المحاسب العام تقريره إلى مجلس العموم حيث تفحصه « لجنة المحاسبة العامة » التي سبقت الإشارة إليها عند الكلام على الرقابة البرلمانية . فنظام المراقبة الانجليزي يجمع بين المراقبة السابقة التي يقوم بها المراقب المحاسب العام ، والمراقبة اللاحقة التي يقوم بها البرلمان .

§ ٢- الرقابة بواسطة هيئة مستقلة في فرنسا

محكمة المحاسبة

٦٥٥ - تقوم بالمراقبة في فرنسا هيئة تسمى « محكمة الحسابات » أو

(١) راجع الفقرة ٥٦ ص ٦٩ فيما سبق .

« محكمة المحاسبة » (Cour des Comptes) وهي محكمة إدارية منظمة على نسق المحاكم القضائية ، ولكن بجلستها غير علنية ، أنشأت في سنة ١٨٠٧ بقانون ١٦ سبتمبر سنة ١٨٠٧ وهي مكونة الآن من خمس دوائر (١) ولها رئيس أول ، ورؤساء دوائر ، ومستشارون ، ومستشارون مساعدون ، ومحاسبون مهمتهم تحضير التقارير ، ويمثل الحكومة بها « نائب عام » ومحامون عامون . وهؤلاء الأعضاء غير قابلين للعزل ما عدا المحاسبين (إذ ليست لهم صفة قضائية) والنائب العام ، والمحامين العامين (لأنهم يمثلون الحكومة) . وتنص الفقرة الأخيرة من المادة ٤٧ من دستور ٤ أكتوبر سنة ١٩٥٨ على أن محكمة المحاسبة تساعد البرلمان والحكومة في مراقبة تنفيذ القوانين المالية .

ومحكمة المحاسبة اختصاصان ، اختصاص قضائي ، واختصاص إداري مالي .

١ - اختصاص القضاء :

٦٥٦ - يتلخص الاختصاص القضائي في فحص حسابات المحاسبين الرئيسيين والحكم عليها ، إذ يقدم المحاسبون حساباتهم كل سنة إلى وزير المالية فيحولها إلى المحكمة ، حيث توزع على دوائرها ، فتراجع ، ويفحص مدى انطباقها على الإلتزامات البرلمانية . ثم يحكم أما ببراءة ذمة المحاسبين ، أو بملابونيتهم للخزانة العامة ، وترسل الأحكام إلى وزير المالية لتنفيذها ، فيكلف المحاسبين تسديد ما عليهم أو يحيلهم إلى القضاء الجنائي ، إذا كان هناك ما يستدعي ذلك .

وحكم محكمة المحاسبة نهائي ، ولكن يمكن الطعن فيه بطريقتين : التماس إعادة النظر والنقض . إما التماس إعادة النظر (recours en revision) فيعوز في حالة اكتشاف مستندات جديدة ، ويعرض على دوائر محكمة المحاسبة مجمعة .

(1) De Mirimonde, A.P., La Cour des comptes, 1947.-
Trotabas, L., Institutions financières, Paris, 1960,
(ينظر توزيع الأعمال على الدوائر الخمس ، ص ٢٣ من الكتاب الأخير) .

وأما النقض (recours en cassation) فيجوز في حالة مخالفة الشكل أو القانون ويرفع إلى مجلس الدولة ، فإذا نقض الحكم أعاد الدعوى إلى محكمة المحاسبة ، لتحكم فيها دائرة أخرى ، على أساس الرأي الذى يبديه مجلس الدولة .

ب- الاختصاص الإدارى المالى :

٦٥٧ - لمحكمة المحاسبة عدة اختصاصات غير الاختصاص القضائى ، وقد أصبحت لهذه الاختصاصات الآن أهمية كبيرة ، وهى تضع تقريرا سنويا ترفعه إلى رئيس الجمهورية ، تبين فيه رأيا فى تصرف الأمرين بالصرف ، وهم الوزراء ، مما تبينه من فحصها للحسابات التى تعرض عليها ، من المخالفات ارتكبوها أثناء تنفيذ الميزانية ، وما يجب أن يعمل فى المستقبل لعلاج الحالة ، ومنع تكرار وقوع هذه الأخطاء ، وتقرح المحكمة إلى جانب ذلك تعديل النظم المالية المعمول بها فى البلاد ، إذا رأت ما يدعو إلى ذلك . وينشر هذا التقرير فى الجريدة الرسمية ، ويوزع على أعضاء البرلمان ، وعلى أسائسه تدرس لجنة المالية بالجمعية الوطنية الحساب الختامى للإدارة المالية ، وتضع تقريرا عنه يناقش على ضوءه الحساب الختامى عند تقديمه للاعتقاد . وقد أضاف دستور ١٩٤٦ مهمة أخرى لمحكمة المحاسبة ، وهى أن تقوم بما تكلفها به الجمعية الوطنية من التحريات والبحوث ، المتعلقة بمسائل الإيرادات والمصروفات أو بإدارة الخزائنة العامة .

المحكمة التأديبية للمخالفات المالية فى فرنسا

(Cour de discipline budgétaire)

٦٥٨ - أنشئت بقانون ٢٥ سبتمبر سنة ١٩٤٨ وعهد إليها بتوقيع الخزان على كل مخالفة للقواعد الخاصة بصرف الأموال العامة ، والى تقع من أى موظف مدنى أو عسكري ، وهذا شملت الرقابة كل موظف ، بعد أن كانت

قاصرة على المحاسبين ، ويرأسها الرئيس الأول لمحكمة المحاسبة ، وهي مستقلة عن تلك المحكمة وأحكامها نهائية ، ولا يجوز الطعن فيها إلا بطريق التماس لإعادة النظر أو بطريق النقض أمام مجلس البتة ، ويرفع الأمر إليها بواسطة النائب العام ، لمحكمة المحاسبات بناء على طلب رئيس الجمعية الوطنية ، أو رئيس مجلس الشيوخ ، أو رئيس مجلس الوزراء ، أو وزير المالية ، أو أي وزير آخر بالنسبة للموظفين التابعين له ، أو محكمة المحاسبة ، وتحكم بالغرامة .

§ ٣- الرقابة بواسطة هيئة مستقلة في الجمهورية العربية المتحدة

ديوان المحاسبات

٦٥٩ - كانت مراقبة إيرادات ومصروفات الحكومة موكولة حتى سنة ١٩٤٢ إلى إدارة بوزارة المالية (الخزنة) تسمى « مراقبة إيرادات ومشروعات الحكومة » وضع لها نظام خاص ، وصدرت بشأنها تعليمات في سنة ١٩١٥ ، وألزم القانون المالي الوزارات والمصالح بأن ترسل إليها حساباتها شهريا ، فراجع ٥٠٪ منها بطريق « الجشي » وكان لها أن تطلب المستندات المؤيدة للصرف ، وما تشاء من البيانات ، ولها أن تطلب رد ما صرف بغير حق بل وتأمّر بتحصيله من ماهية العمال المستولين . ولكنها لا تعرض لمراجعة الإيرادات أو مراقبتها .

وقد دل العمل على أن هذه المراجعة غير وافية بالغرض ، ومن أسباب ضعفها أن رئيسها موظف تابع لوزير المالية ، فهي لم تخرج عن أنها مراقبة وزارة المالية انفسها .

٦٦٠ - وظهرت فكرة انشاء « هيئة للمراقبة » مستقلة عن السلطة التنفيذية حين أصبح دستور ١٩٢٣ ، إذ نص في المادة ١٤٤ منه على أن « يقدم إلى البرلمان في بداية كل دور انعقادى عا د الحساب الختامي للإدارة المالية عن

العام المنقضى ، مما يقتضى وجود هيئة مستقلة للمراقبة ، لأنه ليس من السهل على البرلمان أن يراجع الحساب الختامى مراجعة تامة ، لما يستلزمه ذلك من تخصص فى ومجهود طويل فى الاطلاع على جميع مستندات الصرف ، ولا يتسع وقته إلى كل ذلك .

وفى سنة ١٩٢٤ أشار مجلس النواب والشيوخ على الحكومة بإنشاء هيئة للمراقبة وكررا هذه الرغبة سنة ١٩٢٦ ، فأعدت وزارة المالية مشروعا عرض على البرلمان فى سنة ١٩٢٧ ، ولكنه لم يتم ، فعرضته الحكومة مرة أخرى على مجلس النواب فى سنة ١٩٣٠ فوافق عليه وأحاله إلى مجلس الشيوخ ولكنه لم يتم أيضا .

ولم تدخل الفكرة فى دور التنفيذ إلا فى سنة ١٩٤٢ ، حيث أعادت الحكومة النظر فى المشروع وأدخلت عليه بعض التعديلات ، ووافق عليه البرلمان وصدر به القانون رقم ٥٢ لسنة ١٩٤٢ فى ١٧ أغسطس بإنشاء ديوان المحاسبة ، وهو مأخوذ عن النظامين الانجليزى والفرنسى وغيرهما من النظم ، ويشمل المراقبة اللاحقة للصرف . وقد أدخلت على هذا القانون فيما بعد تعديلات لاستكمال تنظيم ودعم استقلاله (القانون رقم ١١ لسنة ١٩٤٦ والقانون رقم ٢٦ لسنة ١٩٤٩) ، كما عدلت بعض أحكامه بمقتضى القانونين ١١٩ و ١٥٥ لسنة ١٩٥٧ ، ثم استبدل به ، فى ١٧ يوليه سنة ١٩٦٠ ، بعد اتحاد مصر وسوريا فى الجمهورية العربية المتحدة قانون جديد صدر بالقرار بقانون رقم ٢٣٠ لسنة ١٩٦٠ الذى أطلق على الديوان اسم « ديوان المحاسبات » . وقد عدلت بعض أحكام هذا القانون الأخير بمقتضى القرار بقانون رقم ٤ لسنة ١٩٦١ .

ديوان المحاسبات

٦٦١ - ديوان المحاسبات هيئة مستقلة ملحقة برئاسة الجمهورية ، وظيفتها مراقبة إيرادات الدولة ونفقاتها ، ومراقبة حسابات عدة هيئات أخرى بينها القانون .

والديوان مشكل من رئيس وعدد كاف من الأعضاء ، من بينهم نائب للرئيس ووكلاء ، ووكلاء مساعدون ، وملحق به العدد اللازم من الموظفين الفنيين .

وهو مكون من إدارات عينت للامثلة التنفيذية للقانون عددها ، كما حددت اختصاصاتها .

§ ١ - مدى استقلال الديوان

٦٦٢ - يعين رئيس الديوان بقرار من رئيس الجمهورية ، أما أعضاؤه وهم الموظفون الفنيون من درجة مدير عام ومن فوقهم فيعينون أيضا بقرار من رئيس الجمهورية بناء على عرض رئيس الديوان ، وتسرى عليهم فيما لم يرد بشأنه نص خاص ، القواعد المقررة بالنسبة إلى سائر موظفي الدولة (المواد ٢٢ و ٢٣ و ٣٧ من قانون الديوان) .

وقد كان القانون رقم ٥٢ لسنة ١٩٤٢ ينص على أن رئيس الديوان غير قابل للعزل ولا للأحالة إلى المعاش إلا بناء على طلب مجلس النواب (١) . أما قانون سنة ١٩٦٠ فلم يرد به نص خاص برئيس الديوان ، وإنما ورد به نص يشمل أعضاء الديوان جميعا ، هو المادة ٣١ التي جاء بها : « أعضاء ديوان المحاسبات غير قابلين للعزل (للتسريح) . ومع ذلك إذا اتضح أن أحدهم فقد الثقة والاعتبار اللذين تتطلبهما الوظيفة أحيل إلى المعاش بقرار من رئيس الجمهورية بناء على اقتراح رئيس الديوان ، وبعد موافقة الهيئة التي تشكل منها المحكمة التأديبية » . على أنه صدر في ٢١ سبتمبر سنة ١٩٦٢ القرار بقانون رقم ١٣٠ لسنة ١٩٦٢ يلغي المادة ٣١ المذكورة ، بذلك أصبح رئيس الديوان وأعضاؤه قابلين للعزل والأحالة إلى المعاش .

(١) وبناء على ذلك أحيل كامل صديق باشا ثاني رئيس للديوان إلى المعاش « لعدم توافر ثقة المجلس فيه لخبرته التي تتنافى مع أعمال منصبه » ، كما جاء في قرار مجلس النواب . ومع ذلك قرر مجلس الشيوخ التأمم وفتنذ شكره على جهوده التي بذلها في خدمة الدولة .

ويعامل رئيس الديوان معاملة الوزراء بالنسبة للمرتب والمعاش والالتزام والمحاكمة ، ولا يجوز أن يقوم بأي عمل آخر يتقاضى عنه مرتبا أو مكافأة من خزانة الدولة أو أية شركة أو هيئة مالية أخرى ، كما لا يجوز أن يزاول مهنة حرة أو عملا تجاريا أو ماليا أو صناعيا أو أن يشتري شيئا من أموال الدولة أو أن يورجها أو يبيعها شيئا من أمواله أو أن يقايضها عليه .
وهو يعين بقرار من رئيس الجمهورية (١) .

ويعامل نائب الرئيس من حيث المرتب معاملة نائب رئيس مجلس الدولة .

٦٦٣ - ولرئيس الديوان السلطة المخولة لوزير الخزانة (٢) فيما يتعلق باستخدام الاعتمادات المقررة بميزانية الديوان ، وفي تنظيم وإدارة أعماله .

ويتولى رئيس الديوان الاشراف الفني والاداري على أعمال الديوان وموظفيه ، واصدار القرارات اللازمة لتنظيمه وإدارة أعماله ويعاونه في ذلك نائب الرئيس . وللرئيس أن ينوض نائبه في مباشرة بعض اختصاصاته كما أن له أن يفوض الوكلاء أو الوكلاء المساعدين في مباشرة بعض اختصاصات الرئيس . وللرئيس بالنسبة إلى موظفي الديوان سلطة الوزير المنصوص عليها في القوانين والوائح (٣) .

(١) كان تعيين رئيس الديوان يتم بمرسوم بنسأ على عرض رئيس مجلس الوزراء وبعد موافقة المجلس المذكور ، ويفعل هذا التعيين إلى البرلمان ، ولما أنفي استصدار مراسيم بمقتضى القانون رقم ٦٥٨ لسنة ١٩٥٤ أصبح يتم التعيين بقرار من مجلس الوزراء . أما الآن فإن التعيين يتم « بقرار » من رئيس الجمهورية ، وذلك تطبيقاً لنص المادة الأولى من من القانون رقم ٢٨٣ لسنة ١٩٥٦ .

(٢) كانت المادة ٥ من مشروع سنة ١٩٣٠ تعطى رئيس الديوان في تعيين الموظفين ومنحهم العلاوات وترقيتهم والترخيص لهم بأجازات ، سلطة وزير من الوزراء . ولكن الحكومة في مشروع سنة ١٩٤٢ جعلت له سلطة وزير المالية وهي أوسع من سلطة باقي زملائه ، وقد وافق البرلمان على ذلك .

كذلك يلاحظ أن مراقبي ومديري ورؤساء المستخدمين ووكلائهم بالوزارات والمصالح ماعدا ديوان الحسابات تابعون لديوان الموظفين ، وتدرج وظائفهم بميزانيته (ق ٢١٠ لسنة ١٩٥١ بنظام موظفي الدولة المدنيين م ٣) .

(٣) كذلك منح بقرار من مجلس الوزراء بتاريخ ١٢ مايو سنة ١٩٥٤ رئيس =

وانشئت بالديوان لجنة للنظر في شئون موظفيه الفنيين (١) ، ولها جميع الاختصاصات المخولة للجان شئون الموظفين طبقاً للقوانين واللوائح .

٦٦٤ - وفيما يتعلق بميزانية الديوان ، يضع رئيس الديوان مشروعها ويرسله في موعد لا يتجاوز آخر يناير من كل سنة ، إلى وزارة الخزانة لتتولى تقديمه إلى مجلس الأمة تحت قسم خاص في مشروع ميزانية الدولة العامة ، ويدرج وزير الخزانة المشروع كما أعده رئيس الديوان ، على أنه إذا تضمن المشروع زيادة على مجموع اعتمادات العام الماضي ، جاز لوزير الخزانة الاكتفاء بدرج اعتمادات العام السابق وعرض أمر الزيادة على رئيس الجمهورية للبت فيها .

أما مراجعة حسابات الديوان نفسه فتقوم بها وزارة الخزانة وتبلغ نتيجتها إلى الديوان .

§ ٢- اختصاصات الديوان

٦٦٥ - يختص ديوان المحاسبات بما يأتي :

(١) مراقبة إيرادات الدولة ومصروفاتها (ويشمل ذلك حسابات الوزارات والمصالح المختلفة) ، ومراجعة حسابات التسوية والسلف ، والرقابة على المخازن العامة مما سنيينه فيها بعد .

=الديوان السلطة الممنوحة لديوان الموظفين بمقتضى قرار مجلس الوزراء الصادر في ١ أغسطس سنة ١٩٥٢ وذلك فيما يختص بمنح موظفي ديوان المحاسبات المكافآت المستحقة لهم عن أعمال إضافية .

(١) تشكل هذه اللجنة من نائب رئيس الديوان (أو أحد الوكلاء) رئيساً ، وعضوية أربعة أعضاء بحسب ترتيبهم في الأقدمية ، وفي حالة غياب أحد هؤلاء أو قيام مانع لديه يمل محل من يليه في الأقدمية ، تصدر القرارات بالأغلبية المطلقة .

(٢) مراقبة حسابات الهيئات ذات الميزانيات الملحقة بالميزانية العامة أو المستقلة عنها .

(٣) مراقبة حسابات مجالس المحافظات ، ومجالس المدن ومجالس القرى :

(٤) مراقبة حسابات أية هيئة تنزل لها الحكومة عن جزء من مال الدولة

إما بطريق ، أو هائات كالجسميات الخيرية والاجتماعية والمستشفيات والهيئات الرياضية والعلمية ، وصناديق معاشات وإعانات بعض النقابات

الخ . أو لغرض الاستثمار غير أن شركات المساهمة التي تشترك الحكومة بجزء في رأس مالها لا تخضع لرقابة الديوان المالية ، وذلك لإكتفاء بالرقابة المقررة على شركات المساهمة (م ٣/٨٩ من القانون رقم ٢٦ لسنة ١٩٥٤ بشأن بعض الأحكام الخاصة بشركات المساهمة وشركات التوصية بالأسم والشركات ذات المسؤولية المحدودة ، المضافة بمقتضى القانون رقم ١٥٩ لسنة ١٩٥٦) . ومع ذلك فبالنسبة إلى الشركات التي لا يقل نصيب الحكومة فيها عن ٢٥٪ يتولى ديوان المحاسبة مراجعة تقارير مراقبي حساباتها (١) . (م ٢/٤ من قانون الديوان) (٢) .

(١) وكانت المادة ١٥-٢ من الرسوم بقانون رقم ٢١٣ لسنة ١٩٥٢ (معدلة بمقتضى القانون رقم ٤٦٥ لسنة ١٩٥٣) بالشاء المجلس الدائم لتنمية الانتاج القوي تنص على أن المجلس « لا يضاعف في إدارة أمواله ولا في حساباته للقواعد والتعليقات التي تجري عليها الحكومة ولا للرقابة التي تضطلع بها ميزانية الدولة . وذلك بالنسبة إلى جميع المشروعات سواء في ذلك التي يقوم بتنفيذها بنفسه أو بالواسطة أو تلك التي يرى أن يكمل تنفيذها إلى الوزارات والمصالح والهيئات العامة » . على أن هذا النص قد ألغى بإلغاء القانون رقم ٢١٣ لسنة ١٩٥٢ بمقتضى قرار رئيس الجمهورية بتاريخ ٢٠ مارس سنة ١٩٥٧ الذي أدمج المجلس المذكور في لجنة التخطيط القوي .

(٢) فيما يتعلق بالبنك المركزي المصري ، والبنك الأهلي المصري يمهّد بمراجعة حسابات كل منها سنوياً إلى مراقبين ، ويحدد اتعاها وزير الاقتصاد على أن يمثل أحدهما ديوان المحاسبات بناء على ترشيح من رئيس الديوان .

وتقوم هذه المراجعة مقام مراقبة ديوان المحاسبات (القرار بقانون رقم ٢٥٠ لسنة ١٩٦٠ في شأن البنك المركزي المصري والبنك الأهلي المصري ، م ١١١ ، ٢١) = (٣٨)

(٥) فحص ومراجعة حسابات شركات المساهمة التي تفسن لها الحكومة حدا أدنى من الأرباح أو تؤدي لها الحكومة إعانات مباشرة (م ٢/٤ من قانون الديوان) .

(٦) مراجعة كل حساب آخر تناط بالديوان مراجعته بقانون أو بقرار من رئيس الجمهورية أو من مجلس الأمة .

ومن هذا القبيل ما نصت عليه المادة ٧ من القانون رقم ١٢٩ لسنة ١٩٤٧ بشأن التزامات المرافق العامة بالأقليم المصرى ، المعدلة بالقانون رقم ١٨٥ لسنة ١٩٥٨ من أنه يجوز بقرار من رئيس الجمهورية ، بناء على اقتراح الوزير مانع الالتزام أو المشرف على الجهة مانحة الالتزام ، أن يعهد إلى ديوان المحاسبات بمراقبة انشاء المرفق وسيره من الناحية المالية ، وفي هذه الحالة يدرس الديوان ما عهده إليه ، ويقدم تقريراً بذلك إلى كل من الوزير المختص والجهة مانحة الالتزام (١) . وعلى الملتزم أن يقدم إلى مندوب الديوان كل ما قد يطلبونه

== ويطبق هذا الحكم أيضا على البنك البلجيكي والدولى بمصر (بنك بور سعيد) القرار الجمهورى رقم ٢٢٨ لسنة ١٩٦١ م ١٨) - ينظر القانون رقم ٢٨٨ لسنة ١٩٦٠ في شأن انتقال ملكية البنك إلى الدولة .

(١) صدر بعد ذلك تطبيقاً للنص المذكور قرار من رئيس الجمهورية رقم ٢٥٨ لسنة ١٩٥٩ بتكليف ديوان المحاسبات بالرقابة المالية لانشاء وإدارة المرافق التي تنولها الشركات والمؤسسات الآتية: «١» شركة ترام القاهرة ، «٢» مؤسسة خطوط القاهرة (أبو رجيله) ، «٣» شركة أوتوبس مقار ، «٤» مؤسسة محمد فؤاد درويش «٥» شركة أوتوبس نهضة مصر «٦» الشركة الحديثة للتأجير ، «٧» شركة أوتوبس الكمال ، «٨» شركة سكك حديد مصر الكهربائية ، ووحدات عين شمس ، «٩» شركة الكهرباء المصرية ، «١٠» الشركة المساهمة المصرية للتعمير والانشاءات السياحية بالنزلة والقطم ، «١١» شركة النور بمدينة الاسكندرية (لبون وشركاه) ، «١٢» الشركة المصرية للاراضى والباني بالعمارة ، «١٣» شركة مياه الاسكندرية وللدويان في سبيل تحقيق هذه الرقابة ، فحص كل ما يتعلق بالناحية المالية لهذه الشركات والمؤسسات كالميزانيات ودفاتر الحسابات وغيرها من المستندات والموازنات ==

من أوراق أو معلومات أو بيانات أو إحصاءات ، كل ذلك دون الاختلال بحق مانح الالتزام في فحص الحسابات والتفتيش على إدارة المرفق . في أى وقت . ومن هذا القبيل أيضا مراجعة حسابات بعض الهيئات والمؤسسات العامة (١) .

مراقبة الميزانية :

٢٦٦ - تنص المادة السادسة من قانون إنشاء الديوان على أنه فيما يتعلق باللايرادات يختص الديوان :

== وغير ذلك مما تقتضيه الرقابة المشار إليها ، ويقدم الديوان تقريرا كل ستة أشهر عن ذلك إلى وزير الشؤون البلدية والقروية بالأقليم المصرى ، ومجلس محافظة القاهرة أو مجلس محافظة الاسكندرية حسب الأحوال .

(١) فحص ومراجعة حسابات هيئة أوقاف الأقباط الأرثوذكس المنشأة بمقتضى القرار بقانون رقم ٢٦٤ لسنة ١٩٦٠ م (ص م) . ويقدم الديوان للهيئة تقريرا سنويا بنتيجة هذا الفحص - وفحص ومراجعة حسابات هذه مؤسسات وهيئات عامة ، وتقديم تقارير سنوية إلى مجالس إدارتها بنتيجة الفحص ، نذكر فيما يلى أهمها ، ويحاسب كل منها القرار الجمهورى الذى ينص على ذلك : مؤسسة مصر (٢٤٩ لسنة ١٩٦١ م ١٦) - مؤسسة النصر (٢٥٠ لسنة ١٩٦١ م ١٤) - المؤسسة العامة للثروة المائية (١٣٢ لسنة ١٩٦١ م ١٢) - مؤسسة المصانع الحربية والمدنية (١٤٧٨ لسنة ١٩٦١ م ١٧) - المؤسسة العامة لتعمير الصحارى (١٥١٥ لسنة ١٩٦١ م ١٥) - المعهد القومى للإدارة العليا (١٥١٧ لسنة ١٩٦١ م ١٣) - المؤسسة العامة للمقاولات والانشاءات (١٥٢٥ لسنة ١٩٦١ م ١٣) - (المؤسسات العامة الصناعية) ١ لسنة ١٩٦٢ م ١٢) - المؤسسات العامة الآتية التابعة لوزارة السياحة (٦٠ لسنة ١٩٦٢ م ١٢) - المؤسسات العامة للثروة المائية، المؤسسة المصرية العامة للصوامع التمرين ، وهى : المؤسسة المصرية العامة للثروة المائية، المؤسسة المصرية العامة للاستهلاك والتخزين ، المؤسسة المصرية التعاونية الاستهلاكية ، المؤسسة المصرية الاستهلاكية العامة ، المؤسسة العامة للمطاحن والمخابز (٥٦٣ لسنة ١٩٦٢ م ١٠) - المؤسسات العامة الآتية التابعة لوزارة الاقتصاد ، وهى المؤسسة المصرية العامة للتجارة ، المؤسسات العامة الآتية لتجارة الأقطان ، المؤسسة المصرية العامة للبنوك ، المؤسسة المصرية العامة للتأمين ، المؤسسة المصرية العامة للإدخار (٩٧٠ لسنة ١٩٦٢ م ١٢) - المؤسسة المصرية العامة للنقل الداخلى (١٦١٤ لسنة ١٩٦٢ م ١٣) . ==

(١) بمراقبة تحصيلها ونوريدها للخزائن العامة وإضافتها إلى أنواعها في الحسابات الخاصة بها .

(ب) بتحقيق ما إذا كانت أحكام القوانين المالية واللوائح المنفذة لها معمولاً بها ، وتوجيه النظر إلى ما قد يراه فيها من نقص .

(ج) بفحص اللوائح والأنظمة الإدارية النافذة للتأكد من تطبيقها وكثافتها لضبط أساس الضرائب والرسوم والعوائد المختلفة ، ولضمان تحصيلها طبقاً للقوانين .

وفي تطبيق الأحكام المذكورة أوجب القانون على الديوان أن يتثبت بوجه خاص (م ٧ من قانون الديوان) :

(١) - من أن حوافظ توريد الإيرادات (أرساليات الحياة) ، والمستندات التي تقوم مقامها روجعت بواسطة الموظفين المختصين ، وأن الإيرادات المبينة بها دخلت الخزنة العامة .

(٢) - من أن ما قدمته المصالح من البيانات يدل على أن ما تم تحصيله من الإيرادات مضافاً إليه مبلغ المتأخر هو كل ما يستحق بمقتضى القوانين والمراسيم واللوائح النافذة ، وأنه لم يدخر جهداً في تحصيل ذلك المتأخر .

(٣) - من أنه لم يحصل إعفاء من ضريبة أو رسم في غير الأحوال المنصوص عليها في القوانين أو دون تصديق السلطة المختصة .

(٤) من أن تحصيل الضرائب والرسوم والعوائد المختلفة تم طبقاً للقوانين .

مراقبة المصروفات :

٦٦٧ - ذكرت المادة الثامنة من قانون إنشاء الديوان أنه فيما يتعلق

بالمصروفات يختص الديوان :

= ومن ذلك أيضاً مراقبة حسابات الحكومة في قطاع غزة (النظام الدستوري لقطاع غزة بخارج • مارس سنة ١٩٦٢ م ٦٨) .

(١) - بالتثبت من أنها أنشئت في الأغراض التي خصصت الاعتمادات من أجلها ، وأن الصرف تم طبقاً للقوانين واللوائح النافذة .

(ب) بتحقيق صحة المستندات المقدمة تأييداً للصرف والاستيفاء من مطابقتها للأرقام المبرجة بالحسابات .

وأوجب القانون على الديوان - في تطبيق الأحكام المذكورة - أن يثبت بوجه خاص (م ٩) :

(١) - من أن المبالغ المنصرفة على كل بند من بنود الميزانية مقابلة للأرقام الواردة في المستندات .

(٢) - من أن أوامر الصرف صدرت صحيحة وأنها صدرت من السلطات المختصة طبقاً للوائح ، وأنها مصحوبة بالأذن المطلوبة والمخالفات (المستندات) الصحيحة .

(٣) - من أن جميع المصروفات خصمت من الباب والبند الذي هو من نوعها طبقاً لما هو وارد في الميزانية .

(٤) - من أن الاعتمادات المربوطة لكل باب من أبواب الميزانية أو بند من بنودها لم تتجاوز إلا بعد الترخيص بذلك من السلطة المختصة .

(٥) - من أن المبالغ المنصرفة على الاعتمادات المقررة للأعمال الجديدة صرفت في الوجهه التي فتحت الاعتمادات من أجلها ، وأنه لم يباشر أى عمل غير مدرج بالميزانية دون إذن سابق من مجلس الأمة .

(٦) - من صحة الأسباب التي أدت إلى عدم القيام بصرف كل أو بعض الاعتمادات المقررة للأعمال الجديدة ، ومن أن الوفرة في اعتماد عمل ما لم يستخدم في تجاوز اعتماد آخر ، تجاوزاً يترتب عليه زيادة التكاليف النهائية للعمل ، غير إذن السلطة التي تملك الترخيص بتجاوز التكاليف النهائية .

(٧) - مما قد يحدث من ارتباط إحدى المصالح ارتباطا يترتب عليه تجاوز المربوط من بنود ميرانيتها ولو كانت المصروفات لم تصرف فعلا .

(٨) - من الأحوال التي تستخدم فيها إحدى المصالح وظيفة ممنوحة بصفة شخصية أو محتفظا بالغائب أو تعديلها عند أول حلول .

(٩) - من صحة تنفيذ الأحكام الواردة في قرارات ربط الميزانية .

مراجعة حسابات الترميز وحسابات السلف :

٦٦٨ - حسابات الترميز هي حسابات لا تنتهي بانتهاء السنة المالية ، كحساب الميزانية ، وإنما ترحل من سنة إلى أخرى حتى ينتهي القرض منها ، وتشمل :

(أ) حسابات اودمانات ، وهي مبالغ مودعة في الخزنة العامة بصفة أمانة ترد فيما بعد ، ومثلها تأمينات المقاولين والمتعهدين التي يقدمونها للحكومة عند قيامهم بعمل ما ضمانا لتنفيذه على الوجه المطلوب ، ويستردونها عند انتهاء العمل . وتأمينات الحجاج ، وهي مبالغ يدفعها الحجاج بصفة أمانة عند سفرهم وترد إليهم عند عودتهم ، ومرجع الماهيات التي لم تصرف في موعدها وما إلى ذلك .

(ب) حسابات العهد ، ومنها عهد تحت التحصيل ، وهي مبالغ تصرفها الحكومة على أن تحصلها من تجب عليه ، كالمبالغ التي تدفعها لبعض الأشخاص بصفة تعويض عن ضرر الحقبة بعض الموظفين بهم ، على أن تحصلها من الموظف المستول . وعهد تحت التسوية ، وهي مبالغ مخصصة لحساب وزارة أو مصلحة تحت التحصيل منها .

(ج) الحسابات التجارية ، ومثلها حساب تجارى حصبة مصر فى صندوق النقد الدولى ، وحساب تجارى نفقات انتشار بعض السفن الغارقة فى ميناء الاسكندرية .

وفى مراجعة حسابات التسوية المذكورة يجب أن يثبت الديوان من صحة عملياتها ، ومن أن أرقامها المقيدة فى الحسابات مؤيدة بالمستندات القانونية.

وعلى الديوان أن يراجع أيضا حسابات السلف التى أجرتها الحكومة وما يقتضيه ذلك من التأكد من توريدها أصلا وفائدة للخزانة العامة (م ١٠ من قانون إنشاء الديوان) .

الرقابة على المخازن العامة :

٦٦٩ - يختص الديوان أيضا بالتحقق من سلامة تطبيق اللوائح والأنظمة الموضوعة للمخازن العامة وفروعها . ولقت النظر إلى ما قد يرى فيها من أوجه النقص (م ٣/٨ من قانون الديوان) .

على أن القانون رقم ٢٦٣ لسنة ١٩٥٦ استثنى مخازن وزارة الحربية ذات الصفة السرية من التفتيش عليها بواسطة ديوان المحاسبات ووزارة الخزنة ، وجعلها من اختصاص مديرى الامدادات والتكوين ومديرى الأسلحة ، وألزمهم بتقديم شهادات تثبت قيامهم أو من ينوب عنهم بهذا التفتيش إلى ديوان المحاسبات ووزارة الخزنة . ويحدد وزير الحربية بقرار منه المخازن التى لها صفة السرية .

كذلك أبقى القانون رقم ٢٠٤ لسنة ١٩٥٧ (م ٣/١٠) وزارة الحربية فيما يتعلق بالعقود التى تبرمها مع الحكومات والمؤسسات الأجنبية بشأن توريده المعدات أو الآلات اللازمة لأغراض التسليح ، من تفتيش ورقابة كل من.

ديوان المحاسبات ووزارة الخزانة . على أن ذلك لا يعنى إعفاءها من كل رقابة إذ أُنزمت المادة الثانية من القانون نفسه وزير الحربية أن يضع بالاتفاق مع وزير الخزانة النظم اللازمة للتفتيش والرقابة الخ .

عقود التوريدات والإشتغال العامة :

٦٦٩ م - استحدثت المشرع حالة من حالات الرقابة السابقة على الصرف للمرة الأولى في قانون سنة ١٩٦٠ بأن أخضع لرقابة الديوان السابقة عقود التوريد والأشغال العامة ، وعلى وجه العموم كل عقد يرتب حقوقا والتزامات مالية للدولة وغيرها من الأشخاص الاعتبارية العامة أو عليها ، إذا زادت قيمته على خمسة آلاف جنيه . وذلك مع عدم الاختلال بأحكام قانون مجلس الدولة ، وتشمل الرقابة في هذه الحالة التحقق من أن هذه العقود قد أبرمت ضمن الاعتمادات المدرجة لها في الميزانية ، ووفقاً للأحكام والقواعد المالية المقررة . وإذا ظهر للديوان أن في إبرام العقد مخالفة للأحكام السابقة كان لرئيسه أن يعترض عليه بقرار مسبب ، ويجوز للوزير المختص عندئذ أن يعرض الأمر على رئيس الجمهورية ، ويعمل بالقرار الذي يصدر عنه (م ١١/١ من قانون الديوان) .

غير أن هذا النص لم يلبث أن ألغى بموجب القانون رقم ٤ لسنة ١٩٦١ الصادر في ١٤ فبراير .

تعيين الموظفين وترقيتهم ومنحهم المعاشات والمعاشات :

٦٦٩ م (١) - تنص المادة ١٢ من قانون الديوان بضرورة تبليغ القرارات الصادرة بتعيين الموظفين وترقيتهم ومنحهم العلاوات وما في حكمها إلى الديوان خلال أسبوعين من تاريخ إصدارها . أما فيما يخص بالمعاشات وما في حكمها ، فتبلغ القرارات الصادرة بها خلال شهر من تاريخ

صندوقها ، ويبين الديوان ملاحظاته فيما يتعلق بمطابقة هذه القرارات للميرانية والقواعد المالية ، ويبلغها إلى الجهة المختصة قبل مضي المدة التي تكتسب فيها هذه القرارات حصانها بوقت كاف .

٣ - إجراءات المراجعة

٦٧٠ - يقوم الديوان بفحص الحسابات والمستندات المؤيدة لها في مقر الديوان نفسه ، أو في مقر المصالح أو الهيئات أو المؤسسات بانتداب موظفين لهذا الغرض .

وللديوان الحق في أن يفحص - عدا المستندات المنصوص عليها في اللوائح - أي مستند أو سجل أو أوراق أخرى يراها لازمة لأعمال المراجعة (م ١٣/٢ من قانون الديوان) .

ولتيسر عمل الديوان وتمكينه من إجراء الفحص والمراجعة ، أعطى حق الاتصال المباشر بمديرى الحسابات ومراقبيها ورؤسائها ومن يقوم مقامهم من الموظفين المختصين ، وحق مراسلتهم في ذلك . على أن حق الاتصال المباشر هذا مقصور على الأغراض المذكورة .

ونرسل المستندات الحسابية الخاصة بكافة الوزارات والمصالح بعد مراجعتها بواسطة الديوان ، وكذا مستندات الديوان التي تراجع بواسطة وزارة الخزانة إلى دار المحفوظات العمومية لحفظها (١) .

معلومات الديوان والمصالح عنها:

٦٧١ - للديوان الحاسبة أن يوجه ملاحظات ومناقضات إلى الوزارات

(١) قرار مجلس الوزراء بتاريخ ٢٨ أكتوبر سنة ١٩٥٣ (الوقائع المصرية ، ملحق العدد ٨٨ بتاريخ ١١-١٢-١٩٥٣) .

والمصالح المختلفة ، إذا رأى ذلك نتيجة فحص حساباتها . وقد أوجب القانون على الموظفين الذين يناط بهم الترخيم بصرف الاعتمادات المخصصة لكل وزارة أو مصلحة ، أو هيئة أو مؤسسة عامة ، أن يقوموا بفحص ملاحظات الديوان وأن يجيبوا عنها ، ويبلغ الديوان إلى الجهة المختصة كل ما يراه له من الملاحظات التي أسفرت عنها المراجعة لاتخاذ اللازم بشأنها .

وعلى الجهة الادارية المختصة اخطار الديوان بما تتخذه في شأن المخالفات التي يبلغها الديوان ، خلال ستين يوما من تاريخ إبلاغها :

وإذا وقع خلاف بين الديوان وإحدى الوزارت أو المصالح أو الهيئات أو المؤسسات العامة تعرض المسألة على رئيس الجمهورية للفصل في الخلاف .

ويجب على رئيس الديوان أن يضمن تقريره إلى رئيس الجمهورية وإلى مجلس الأمة المسائل التي وقع خلاف بشأنها .

موظفون الديوان على مراجعة حسابات بعض شركات المساهمة :

٦٧١ م - يبلغ الديوان ملاحظاته على مراجعة حسابات شركات المساهمة التي تضمن لها الدولة حلا أحدى من الأرباح ، أو تؤدي لها ائانات مباشرة ، إلى وزارة الاقتصاد ، ومجلس إدارة الشركة قبل انعقاد الجمعية العمومية بثلاثين يوما على الأقل .

ويجب على مجلس إدارة الشركة عرض ملاحظات الديوان على الجمعية العمومية للشركة عند انعقادها .

أما الشركات التي لا يقل نصيب الدولة في رأس مالها عن ٢٥٪ فان

الديوان يتولى مراجعة تقارير مراقبي حساباتها (١) : وله في سبيل التحقق من فحص مراقبي الحسابات وكل ما يتعلق بأعمالهم ، الحصول في كل وقت سواء من المراقب أو من الشركة ، على ما يلزمه من إيضاحات وبيانات ، بما في ذلك الاطلاع على الدفاتر والمستندات وغير ذلك مما يستلزمه البحث ، وعلى المراقب أن يوافق الديوان بصورة من تقريره قبل مواعيد انعقاد الجمعية العمومية بستين يوماً على الأقل .

ويبلغ الديوان ملاحظاته على تقرير مراقب الحسابات إلى الجهة الإدارية المختصة ، ومجلس إدارة الشركة قبل انعقاد الجمعية العمومية بثلاثين يوماً على الأقل . ويجب على مجلس إدارة الشركة عرض ملاحظات الديوان على الجمعية العمومية للشركة عند انعقادها .

وتكون مراجعة حسابات شركات المساهمة في كلتا الحالتين السابقتين طبقاً للاصول التجارية ، وفي نطاق الأحكام واللوائح التي تنظم أعمال هذه الشركات .

٤ - تقارير الديوان

٦٧٢ - يضع رئيس الديوان تقريراً سنوياً عن الحساب الختامي للسنة المالية التي انتهت يبسط فيه ما يراه من ملاحظات ، ويرفع هذا التقرير إلى رئيس الجمهورية وإلى مجلس الأمة في مبدأ كل دور انعقاد حادى ويبلغ في الوقت ذاته إلى وزير الخزانة .

وعلى أساس هذا التقرير يدرس مجلس الأمة الحساب الختامي ، ويعتمده

(١) لص قانون الديوان في المادة ١٧ منه على أن يكون تعيين مراقبي حسابات هذه الشركات بقرار من رئيس الجمهورية ، من بين ثلاثة يرشحهم مجلس الإدارة بعد أخذ رأى الجهة الإدارية المختصة .

كذلك يضع الديوان تقارير سنوية عن الحساب الختامي للأزهر والمعاهد الدينية ويرتدئ إلى رئيس الجمهورية، وعن الحساب الختامي لكل جامعة ويقدمه لوزير التعليم العالي وعن الحساب الختامي لكل مصلحة أو هيئة أو مؤسسة عامة ذات ميراثية مستقلة أو ملحقة ويقدم إلى الجهة المختصة (١).

ويجوز لرئيس الديوان أن يقدم تقارير مماثلة كلما دعت الضرورة، وفي المسائل التي يرى أنها من الخطورة والأهمية بحيث تستدعي الحال سرعة نظرها.

٥ - تحصيل المبالغ المستحقة للحكومة

٦٧٢ م - للديوان أن يطلب من الجهة الإدارية المختصة أن تتخذ الاجراءات اللازمة لتحصيل المبالغ المستحقة للحكومة، أو التي صرفت بغير وجه حق أو أهمل في تحصيلها.

٦ - نقد نظام ديوان المحاسبات

٦٧٣ - عندما انشئ الديوان لم يحقق نظام الرقابة المالية، الذي وضع وقتئذ، الغرض المقصود منه في تلافى الأعطاش المالية بوزارات الحكومة ومصالحها، وقد ظل ديوان المحاسبات ينوء في تقاريره السنوية بما يلمسه من كثرة بالغته في المخالفات المالية التي يرتكبها الآمرون بالصرف والحيازة في مختلف الوزارات والمصالح، وما يشاهد من ذبوع روح التقصير والتهاون لدى طائفة كبيرة العدد من الموظفين الذين اتتمنوا على إدارة الأموال العامة

(١) ويقدم الديوان تقاريره عن النواحي المالية لشركات ومؤسسات التزام المرافق العامة التي يعهد إليه بمراقبتها إلى كل من الوزير المختص والجهة مانحة الالتزام، كما سبق ذكر ذلك بآخر الفقرة ٦٦٠ ص ٩٤٤ فيما سبق.

فلم يوفوها حقها من الرعاية ولم يصونوها من العبث والتفريط ولم يراعوا حرمة الدستور ولا القانون ... »

كان لابد لعلاج هذه الحال من أمرين :

(أولها) عدم قصر مهمة ديوان المحاسبات على مراجعة حسابات الحكومة بعد الصرف بل تنظيم الرقابة قبل الصرف ، ليكون ذلك بمثابة وقاية من الوقوع في الخطأ أو المخالفة .

(الأمر الثاني) العمل على وقف المخالفات والأخطاء المالية الحسابية ، بمنع رؤساء الحسابات ووكلائهم ورؤساء المستخدمين ووكلائهم من التأشير على كل أمر فيه مخالفة للقواعد المالية ، وتحويل رئيس ديوان المحاسبات ، في حالة ارتكاب أحد الموظفين المشار إليهم أو من الأمرين بالصرف بوجه عام مخالفة من هذا القبيل ، طلب توقيع ما يقتضيه الأمر من عقوبة عليه أو إحالته إلى مجلس التأديب حسب الأحوال .

الرقابة السابقة :

٦٧٤ - فنيا يختص بالأمر الأول : ألفت لجنة مشتركة من وزارة المالية والاقتصاد (الخزنة) وديوان المحاسبة لوضع نظام للرقابة قبل الصرف وقد أعد لهذا الغرض مشروع قانون يعدل قانون إنشاء الديوان وقتئذ (رقم ٥٢ لسنة ١٩٤٢) . قدم إلى مجلس الوزراء في ٢ يونيه سنة ١٩٥٤ ، وهذا المشروع يخضع للرقابة السابقة بجميع المصروفات العامة إلا ما استثنى منها بنص خاص في قانون ، على أن المشروع نفسه استثنى من الرقابة السابقة : (١) الماهيات والمرتبات والمسكافات والأجور والمعاشات وإعانة غلاء المعيشة وغيرها من المصروفات الثابتة (التي ترك المشروع تحديدها لللائحة التنفيذية)

وذلك لوجود ضوابط ومعدلات لهذه المصروفات تكفي معها الرقابة اللاحقة (ب) المناقصات والممارسات التي لا تزيد قيمتها على خمسة آلاف جنيه وبجميع المصروفات التي لا تزيد قيمتها على هذا القدر ، ما عدا الاعانات التي يتكرر صرفها لحيثات فتخضع للرقابة ابتداء من السنة التالية لتقديرها ، واحتياط المشروع فنص على عدم جواز تجزئة المناقصة أو الممارسة الواحدة أو المصروف الواحد لتلاني الرقابة السابقة ، وقد دعا إلى تقرير هذا الاستثناء الرغبة في تطبيق نظام الرقابة السابقة تدريجيا .

ولتنفيذ نظام الرقابة السابقة نص المشروع على مراقبات مالية محلية ، تنشأ بقرار من رئيس ديوان المحاسبات بين تشكيلها ، ويحدد اختصاصاتها ، ويعين مقرها ، ونظام العمل بها . ولا يجوز الارتباط بأى مبلغ مما ينضج للرقابة السابقة ولا صرفه إلا بعد الحصول على إجازة بذلك من المراقبات المذكورة ، التي يجب عليها البت في طلبات الارتباط خلال مدة معينة (ترك تحديدها للأئمة التنفيذية) ، وإلا كان للجهة طالبة الارتباط أن تجريه على مسؤوليتها ، وذلك حتى لا تتعطل أعمال السلطة التنفيذية .

وإذا رأت المراقبة المالية المختصة عدم إجازة طلب الارتباط أو التصرف المقدم إليها ، أبلغت قرارها للجهة التي طلبت الإجازة ، فإذا عارضت تلك الجهة فيه ، وتمسكت المراقبة المشار إليها برأيها وجب عليها عرض الأمر مشفوها بأسباب الخلاف على رئيس الديوان ليفصل فيه .

فإذا لم يتفق رأى رئيس الديوان مع رأى الوزير المختص أو ممثل الجهة طالبة الارتباط ، وجب عرض الخلاف على رئيس الجمهورية لفصل فيه ، فإذا أيد رأى الجهة التي طلبت الارتباط أو الصرف ، تعين على المراقبة المالية أن تجيزه مع إثبات ما تراه من التحوطات . ويبلغ رئيس الديوان الأمر فورا

للهيئة التشريعية مصحوبا بوجهة نظره والأسباب التي استند إليها رئيس الجمهورية في قراره .

وأوجب المشروع من جهة أخرى على مديري الحسابات ورؤسائها ووكلائهم الامتناع عن التوقيع على كل أمر يصرف أى مبلغ يخضع للرقابة السابقة إلا بعد صلور إجازة بصرفه من المراقبة المالية المختصة .
ولكن هذا المشروع لم يتم .

* * *

وعندما صدر قانون ديوان المحاسبات الجديد (بالقرار بقانون رقم ٢٣٠ لسنة ١٩٦٠) كان يحتوى على نص (م/١١) يأخذ بالرقابة السابقة إلى حد ما فيما يتعلق بمعقود التوريد ، والأشغال العامة ، وكل عقد يرتب حقوقا أو التزامات مالية للدولة أو عليها ، إذا زادت قيمته على خمسة آلاف جنيه على ما سبق ذكره بالفقرة ٦٦٩ م ، ولكن هذا النص ألغى كما رأينا بالقرار بقانون رقم ٤ لسنة ١٩٦١ .

وقف المخالفات والأخطاء المالية:

٦٧٥- وفيما يختص بالأمر الثانى (وقف المخالفات والأخطاء المالية) صدر قراران من مجلس الوزراء بتاريخ ٢٠ أغسطس سنة ١٩٤٥ و ١٣ أبريل سنة ١٩٤٦ ، والقانون رقم ٢٦ لسنة ١٩٤٩ الخاص بضبط الرقابة على تنفيذ الميزانية ، وقد سبقت الإشارة إليها عند الكلام على الرقابة الادارية (١) غير أن التشريع الأخير لم يحقق الآمال التي كانت معقودة عليه ، ولم يكن له أثر يعتد به فى وقف المخالفات والأخطاء المالية والحسابية ، ومرد ذلك أنه لم يتناول سوى طائفة معينة من المخالفات المالية ، وهى الخاصة بأحكام الدستور وقانون

(١) راجع الفقرات ٦٥٤ وما بعدها ص ... وما بعدها فيما سبق .

الميزانية، فظلت سائر المخالفات الأخرى بمنأى عن أحكامه، كما اقتصر من الناحية الأخرى على إلقاء تبعه تلك المخالفات على طائفة قليلة العدد من الموظفين دون سواهم، هم رؤساء الحسابات ووكلاؤهم، ومديرو المستخدمين ووكلاؤهم، والموظفون المشولون عن إمساك دفاتر الارتباطات، مع أن هؤلاء الموظفين ليسوا هم المشولين عن ارتكاب المخالفات المالية، إذ كثيرا ما يأتمرون في ذلك بأوامر رؤسائهم، وكثيرا ما يكون هؤلاء الرؤساء هم المشولون أصلا عن ارتكاب تلك المخالفات، وتقضى العدالة أن يكون الأمر بالصرف جميعا - فيما عدا الوزراء - لما هو مقرر بالنسبة لهم من مبدأ المسئولية الوزارية - مشولين عن أوامره التي يصدرونها مخالفة للدستور وقانون الميزانية والقواعد المالية المقررة، وسائر التصرفات المالية المشوبة، ولعلاج هذه الحال أنشئت بمقتضى المرسوم بقانون رقم ١٣٢ لسنة ١٩٥٢ هيئة تأديبية مستقلة شبيهة بالمحكمة التأديبية للمخالفات المالية في فرنسا، السابق ذكرها (١)، تختص بالنظر فيما يقع من المخالفات، تلك الهيئة هي « المجلس التأديبي للمخالفات المالية ».

غير أن العمل بالمرسوم بقانون رقم ١٣٢ لسنة ١٩٥٢ المشار إليه تكشف عن قصور أحكامه عن بلوغ الغايات التي قصدت منه، هذا إلى ما أسفر عنه تطبيقه من صعوبات ناجمة عن أن كثيرا من المخالفات المالية تنطوي على مخالفات أخرى إدارية، الأمر الذي أدى إلى تباين وجهات النظر في التفريق بين نوعي هذه المخالفات، وفي تحديد السلطة التأديبية المختصة بنظرها والفصل فيها، وإزاء ذلك لم يكن هناك بد من نبذ فكرة الفصل المطلق بين قواعد التأديب في المخالفات المالية وقواعد التأديب في المخالفات الإدارية، وذلك مع الاحتفاظ بالمبادئ الأساسية التي استحدثها المرسوم بقانون المشار إليه في

(١) راجع الفقرة ٦٥٨ من ٥٨٧ فيما سبق.

تمكين ديوان المحاسبات من ممارسة سلطته في الاشراف على المخالفات المالية ،
وفي التصرف في الدعاوى التأديبية الخاصة بها .

لهذا روى توحيد السلطة التأديبية وإعادة توزيع الاختصاص على مجالس
تأديب الموظفين تبعاً لدرجات وظائفهم ، على أن يراعى في التشكيل تمثيل
ديوان المحاسبات إذا اشتملت التهمة على مخالفة مالية ، وتمثيل ديوان الموظفين
إذا اشتملت على مخالفة إدارية بحت ، وعلى هذا ألغى المرسوم بقانون رقم
١٣٢ لسنة ١٩٥٢ المذكور وأدجعت قواعد التأديب عن المخالفات المالية في
القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ بشأن نظام موظفي الدولة ، وذلك بمقتضى القانون
رقم ٧٣ لسنة ١٩٥٧ . ثم صدر بعد ذلك القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨
بإعادة تنظيم النيابة الادارية والمحاکم التأديبية فعدل من النظام السابق وأنشأ
محاکم تأديبية حلت محل مجالس التأديب السابقة . وقد عدلت بعض أحكام هذا
القانون فيما بعد بالقرارات بقوانين ٥٩ لسنة ١٩٥٩ ورقسم ١٨٣ و٢٦١
لسنة ١٩٦٠ و٩٧ لسنة ١٩٦١ و٨٢ لسنة ١٩٦٢ (١) ولما صدر قانون
ديوان المحاسبات الجديد (بالقرار بقانون ٢٣٠ لسنة ١٩٦٠ المشار إليه)
ضمنه المشرع بعض أحكام خاصة بالمخالفات المالية على ما سنوضحه فيمايلي .
ولا يسرى هذا النظام على الوزراء ونوابهم ، إذ أن لهم أحكاماً خاصة

(١) نذكر إماماً لفائدة أن أحكام قانون النيابة الادارية والمحاکم التأديبية
امتد تطبيقها بمقتضى القرار بقانون رقم ١٩ لسنة ١٩٥٩ على موظفي المؤسسات والمهيات
العامة ، وعلى موظفي الشركات التي تساهم فيها الحكومة أو المؤسسات والمهيات العامة
بنسبة لا تقل عن ٢٥ ٪ . من رأينا ، أو تضمن لها حداً أدنى من الأرباح ، وعلى موظفي
الجمعيات والمهيات الخاصة التي يصدر بتحديد قرار من رئيس الجمهورية ، وقد صدر
القرار الجمهوري رقم ١٤٥٦ لسنة ١٩٥٩ بإخضاع الشركات القائمة على التزامات
المرافق العامة لأحكام قانون النيابة الادارية والمحاکم التأديبية ، والقرار
رقم ٢٠٦٢ لسنة ١٩٦٠ بإخضاع بعض الجمعيات والاتحادات التعاونية لأحكامه
أيضاً .

بمسئوليتهم وكيفية محاكمتهم بينها قرار رئيس الجمهورية بالقانون رقم ٧٩ لسنة ١٩٥٨ (١) .

٧ - المخالفات المالية

أ - أنواع المخالفات المالية

٦٧٦ - حدد المشرع على سبيل الحصر المخالفات المالية التي يحاكم من أجلها الموظفون في المادة ٨٢ مكررا من القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ بنظام موظفي الدولة (مضافة بمقتضى القانون رقم ٧٣ لسنة ١٩٥٧) وفي المادة ٢١ من قانون الديوان (٢٣٠ لسنة ١٩٦٠) .

أولاً - مخالفات للقواعد والأحكام العامة :

- (١) - مخالفة القواعد والأحكام المالية المنصوص عليها في الدستور .
- (٢) - مخالفة أحكام القانون رقم ٢٦ لسنة ١٩٤٩ الخاص بضبط الرقابة على تنفيذ الميراثية .
- (٣) - مخالفة قانون ولائحة المناقصات والمزايدات ، ولائحة المحسازن والمشتريات ، وعلى وجه العموم القواعد والأحكام المالية .

ثانياً - مخالفات بوسائل الميزانية :

- (٤) - مخالفة الميزانية العامة أو الميزانيات الملحق بها أو الخارجة عنها ،

(١) كان ينظم محاكمة الوزراء قبل هذا القانون : الرسوم بقانون رقم ١٢٦ لسنة ١٩٥٢ بأحوال مسؤولية الوزراء التي لم يتناولها قانون العقوبات ، والرسوم بقانون رقم ١٢٧ لسنة ١٩٥٢ ببيان الاجراءات التي تتبع أمام مجلس الأحكام المخصوص ، ثم القانون رقم ٢٤٧ لسنة ١٩٥٦ بأصدار قانون محاكمة رئيس الجمهورية والوزراء .

والميزانيات الخاصة بالهيئات الخاضعة لرقابة ديوان المحاسبات ، والتي يكون الموظف العمومي مندوباً لمراقبتها والإشراف عليها .

ثالثاً - تصرفات مالية غير سليمة :

(٥) - كل إهمال أو تقصير يترتب عليه ضياع حق من الحقوق المالية للدولة ، أو الأشخاص العامة الأخرى ، أو الهيئات الخاضعة لرقابة ديوان المحاسبات ، أو المساس بمصلحة من مصالحها المالية ، أو يكون من شأنه أن يؤدي إلى ذلك .

رابعاً - عزم التعاود مع ديوان المحاسبات (١) :

(٦) عدم الرد على ملاحظات الديوان أو مكاتباته بصفة عامة ، أو التأخير في الرد عليها لغير عذر مقبول ، ويعتبر في حكم عدم الرد أن يجيب الموظف إجابة الغرض منها المماثلة والتسوية .

(٧) التأخر دون مبرر في إبلاغ الديوان خلال الموعد المحدد بما تتخذه الجهة الإدارية في شأن المخالفة التي يبلغها بها الديوان .

(٨) عدم موافاة الديوان ، لغير عذر مقبول ، بالحسابات والمستندات المؤيدة لها في المواعيد المقررة ، أو بما يطلبه من أوراق أو وثائق أو غيرها ، بما يكون له الحق في فحصها أو مراجعتها أو الإطلاع عليها طبقاً للقانون .

ب - العقوبات التأديبية وتوقيعها

العقوبات التأديبية :

٦٧٧ - حددت المادة ٨٤ من القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ (معدلة

(١) المادة ٢١ من قانون الديوان .

بمقتضى القانون رقم ٧٣ لسنة ١٩٥٧) ، والمادة ٣١ من القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ باعادة تنظيم النيابة الادارية والمحاكمات التأديبية ، الجزاءات التى التى يجوز توقيعها على المخالفات المذكورة ، وقد لوحظ فيها التدرج فى الشدة ، وهى تختلف باختلاف درجة الوظيفة كالاتى :-

(أولا) - بالنسبة إلى الموظفين من الدرجة الأولى فما فوقها : للمحكمة أن توقع الجزاءات الآتية : (١) اللوم ، (٢) الاحالة إلى المعاش ، (٣) العزل من الوظيفة مع الحرمان من كل أو بعض المعاش أو المكافأة .

(ثانيا) - بالنسبة إلى الموظفين من الدرجة الثانية فما دونها : (١) الانذار (٢) الخصم من المرتب لمدة لا تتجاوز شهرين ، (٣) تأجيل موعد استحقاق العلاوة لمدة لا تقل عن ستة أشهر ، (٤) الحرمان من العلاوة ، (٥) الوقف عن العمل ، بدون مرتب مدة لا تتجاوز ثلاثة أشهر ، (٦) خفض المرتب ، (٧) خفض الدرجة ، (٨) خفض المرتب والدرجة (٩) العزل من الوظيفة مع حفظ الحق فى المعاش أو المكافأة أو مع الحرمان من كل أو بعض المعاش أو المكافأة (١)

(١) فيما يتعلق بالجزاءات التى يجوز توقيعها على موظفى المؤسسات والهيئات العامة والشركات والجمعيات والهيئات الخاصة ، يفرق القرار بقانون رقم ١٩ لسنة ١٩٥٩ بين موظفى المؤسسات والهيئات العامة من جهة ، وموظفى الشركات والجمعيات والهيئات الخاصة من جهة أخرى :

(أ) موظفو المؤسسات والهيئات العامة : يفرق القانون بالنسبة إليهم بين من يتجاوز مرتبهم مائتين جنبا شهريا ، وهؤلاء تسرى عليهم الجزاءات الخاصة بالموظفين من الدرجة الأولى فى فوقها . أما من لا يتجاوز مرتبهم مائتين جنبا شهريا فتسرى عليهم الجزاءات الخاصة بالموظفين من الدرجة الثانية فما دونها .

(ب) موظفو الشركات والجمعيات والهيئات الخاصة وتسرى عليهم الجزاءات الآتية :

(١) الانذار (٢) الخصم من المرتب عن مدة لا تتجاوز شهرين (٣) خفض المرتب (٤) تنزيل الوظيفة (٥) العزل من الوظيفة مع حفظ الحق فى المعاش أو المكافأة ، أو مع الحرمان من كل أو بعض المعاش أو المكافأة .

ويترب على الحكم بالعزل من الوظيفة من المحكمة التأديبية وقف الموظف
حما رغم طعنه بالاستئناف .

ولا يعنى الموظف من العقوبة استنادا إلى أمر رئيسه ، إلا إذا أثبت أن
ارتكابه المخالفة كان تنفيذا لأمر كتابي صادر له من هذا الرئيس ، بالرغم
من تنبيهه كتابة إلى المخالفة ، وفي هذه الحالة تكون المسئولية على مصدر الأمر .

توقيع العقوبات التأديبية :

٦٧٨ - للوزير ولوكيل الوزارة أو للوكيل المساعد أو لرئيس
المصلحة ، كل في دائرة اختصاصه ، توقيع عقوبتي الإنذار والنقص من المرتب
عن مدة لا تتجاوز ٤٥ يوما في السنة الواحدة ، بحيث لا تزيد مدة العقوبة
الواحدة عن ١٥ يوما ، وذلك بعد سماع أقوال الموظف وتحقيق دفاعه ،
ويكون قراره في ذلك مسببا ، ويجوز أن يكون الاستجواب والتحقيق
شفاهيا على أن يثبت مضمونه بالحضر الذي يحوى الجزاء .

وللوزير فوق ذلك سلطة إلغاء القرار الصادر من وكيل الوزارة أو
الوكيل المساعد أو رئيس المصلحة بتوقيع هذه العقوبات . وله أيضا تعامليل
العقوبة الموقعة بتشديدها أو خفضها ، وذلك خلال شهر من تاريخ إصدار
القرار ، وله إذا ما ألغى القرار إحالة الموظف خلال هذا الميعاد إلى النيابة
الإدارية لمباشرة الدعوى أمام المحكمة التأديبية المختصة .

أما العقوبات الأخرى فلا يجوز توقيعها إلا من المحاكم التأديبية (م ٨٥
من القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ معدلة بالقانون رقم ٧٣ لسنة ١٩٥٧) .

ج- المحاكم التأديبية عن المخالفات المالية

(١) أنواعها

٦٧٩ - تختص بمحاكمة الموظفين المعينين على وظائف دائمة عن المخالفات المالية وإدارة محاكم تأديبية تشكل على الوجه الآتي :

(أ) بالنسبة إلى الموظفين من الدرجة الثانية فما دونها : (١)

تشكل المحكمة من : مستشار أو مستشار مساعد بمجلس الدولة ، رئيسا ومن نائب من مجلس الدولة ، وموظف من الدرجة الثانية على الأقل من ديوان المحاسبات (بالنسبة إلى المخالفات المالية وهي التي تهنتا هنا) أو من ديوان الموظفين (بالنسبة إلى المخالفات الإدارية) : عضوين .

(ب) بالنسبة إلى الموظفين من الدرجة الأولى فما فوقها : (٢)

تشكل المحكمة من وكيل مجلس الدولة أو أحد الوكلاء المساعدين ، رئيسا ، ومن مستشار أو مستشار مساعد بمجلس الدولة ، وموظف من الدرجة الأولى على الأقل من ديوان المحاسبات (بالنسبة إلى المخالفات المالية) ، أو من ديوان الموظفين (بالنسبة إلى المخالفات الإدارية) ، عضوين : (٣) .

ونصت م ١٩ من القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ المذكور على أن يصدر

(١) وكذلك بالنسبة إلى موظفي المؤسسات والهيئات العامة الذين لا يتجاوز مرتبهم مائتين جنيا شهريا .

(٢) وكذلك بالنسبة إلى موظفي المؤسسات والهيئات العامة الذين يتجاوز مرتبهم مائتين جنيا شهريا ، في جميع أنحاء الأقليم الجنوبي بما في ذلك مدينة الاسكندرية .

(٣) أما المحكمة التأديبية التي تختص بمحاكمة موظفي الشركات والجمعيات والهيئات الخاصة فتشكل من : مستشار أو مستشار مساعد من مجلس الدولة : رئيسا ونائب من مجلس الدولة وموظف من ديوان المحاسبات لا تقل درجته عن الدرجة الثانية : عضوين .

قرار من رئيس مجلس الدولة ، بعد أخذ رأى مدير عام النيابة الادارية بتعيين عدد المحاكم التأديبية ومقارها ودوائر اختصاصها وتشكيلها .

وقد صدر القرار المذكور (١) بتعيين محكمة تأديبية واحدة لمحكمة الموظفين من الدرجة الأولى فما فوقها ومقرها بالمبنى الرئيسى لمجلس الدولة بالجيزة ، وست محاكم تأديبية ، زيدت فيما بعد إلى سبع . لمحكمة الموظفين من الدرجة الثانية فما دونها منها ست وزعت عليها الوزارات المختلفة والمؤسسات والهيئات العامة ، ومقارها بالمبنى الرئيسى لمجلس الدولة أيضا ، وواحدة بالاسكندرية (٢)

ويختار كل من رئيس ديوان المحاسبات ورئيس ديوان الموظفين كل سنتين عضوا أصليا وآخر احتياطيا لكل محكمة ، فإذا غاب العضو الأصلى أو قام به مانع حل محله العضو الاحتياطى ، ويجوز دائما إعادة نذب الأعضاء (م ١٩/٢ من القانون) .

وجلسات المحاكم التأديبية سرية ، ويجوز عقد الجلسة بصفة علنية إذا قرر ذلك الرئيس المحكمة (م ٤٠ من اللائحة الداخلية) .

(١) الوقائع المصرية - العدد ٧٧ بتاريخ ٢ أكتوبر سنة ١٩٥٨ .

(٢) فيما عدا الموظفين الذين تتجاوز مرتبهم ٨٠ جنيا شهريا تختص المحكمة التأديبية بمدينة الاسكندرية بنظر القضايا التأديبية الخاصة بموظفى المؤسسات والهيئات والجمعيات والشركات النصوص عليها في م ١ من القانون رقم ١٩ لسنة ١٩٥٩ ، متى كانت تلك الجهات تقع في دائرة اختصاص المحكمة المذكورة . وتختص المحكمة التأديبية لرئاسة الجمهورية ووزارات الداخلية والخارجية والعدل ، بنظر القضايا التأديبية الأخرى الخاصة بهؤلاء الموظفين - ويكون تشكيل هاتين الحكمتين عند نظر قضايا موظفى الشركات والجمعيات والهيئات الخاصة النصوص عليها في المادة الأولى المشار إليها من : مستشار أو مستشار مساعد من مجلس الدولة ، رئيسا ، وعضوية نائب من هذا المجلس وموظف من ديوان المحاسبات لا تقل درجته عن الدرجة الثانية ، (قرار بتاريخ ١٣ يونية سنة ١٩٦٠ وقرار رقم ٢١٥ لسنة ١٩٦٠ و٧٣ لسنة ١٩٦١ من مجلس الدولة) .

وتفصل المحاكم الأدبية في القضايا التي تحال إليها على وجه السرعة ،
وبعد سماع أقوال الرئيس الذي يتبعه الموظف المحال إلى المحاكمة أو من يندبه ،
إذا رأت المحكمة محالا لذلك (م ٢١ من القانون) .

(٢) الاختصاص والتحقيق والمحاكمة

مهمبر الاختصاص :

٦٨٠ - يتحدد اختصاص المحكمة التأديبية تبعاً للدرجة الموظف وقت
اقامة الدعوى ، وإذا تعدد الموظفون المقدمون للمحاكمة كانت المحكمة المختصة
بمحاكمة أعلاهم درجة هي المختصة بمحاكمتهم جميعاً .

وتكون محاكمة الموظف أو الموظفين المتهمين بارتكاب مخالفة واحدة
أو مخالفات مرتبط بعضها ببعض ومجازاتهم ، على أساس اعتبارهم تابعين
للجهة أو الوزارة التي وقعت فيها المخالفة أو المخالفات المذكورة ، وأو كانوا
تابعين عند المحاكمة أو المجازاة لوزارات أخرى ، وإذا تعدد تعيين المحكمة على
الوجه السابق تكون المحاكمة أمام المحكمة المختصة بالنسبة للوزارة التي يتبعها
العدد الأكبر من الموظفين ، فإذا تساوى العدد عينت المحكمة المختصة بقرار
من رئيس مجلس الدولة .

التحقيق :

٦٨١ - تجرى النيابة الادارية (قسم الرقابة) - دون أن يخل ذلك بحق
الجهة الادارية في الرقابة وفحص الشكاوى - الرقابة والتحريات اللازمة
لكشف عن المخالفات الادارية والمالية (وهي التي تهتمنا هنا) ، كما تقوم
بفحص الشكاوى التي تحال إليها من الرؤساء المختصين أو من أية جهة رسمية
عن مخالفة القانون ، أو الإهمال في أداء واجبات الوظيفة ، وتفحص كذلك
ما تثبت بجديته من شكاوى الأفراد والهيئات ، وإذا أسفرت الرقابة أو الفحص

عن أمور تستوجب التحقيق ، أحالت الأوراق إلى قسم التحقيق بها باذن من مدير عام النيابة أو من الوكيل المختص بقسم الرقابة .

ولعضو النيابة عند اجراء التحقيق أن يطلع على ما يراه لازما من الأوراق بالوزارات والمصالح (١) ، وله أن يستدعي الشهود ويسمع أقوالهم بعد حلف اليمين ، وتسرى على الشهود الأحكام المقررة في قانون الاجراءات الجنائية للتحقيق بمعرفة النيابة العامة بما في ذلك الأمر بقبض الشاهد واحضاره (٢) .

ويمحوز للموظف أن يحضر بنفسه بجميع إجراءات التحقيق إلا إذا اقتضت مصلحة التحقيق لإجراؤه في غيبته .

ولمدير عام النيابة الادارية أو من يفوضه من الوكيلين في حالة التحقيق أن يأذن بتفتيش أشخاص ومنازل الموظفين المنسوبة إليهم المخالفة المالية أو الادارية ، إذا وجدت مبررات قوية تدعو إلى ذلك . ، ويجب أن يكون الاذن كتابيا وأن يباشر التحقيق أحد الأعضاء الفنيين (٣) ، أما أماكن العمل وغيرها مما يستعمله الموظفون الذين يجرى معهم التحقيق في أعمالهم ، فيجوز لعضو النيابة الادارية أن يقوم بتفتيشها في جميع الأحوال .

(١) إذا امتنعت الوزارات والمصالح عن تقديم الأوراق التي يرى عضو النيابة الادارية أنها لازمة للتحقيق عرض الأمر على الوزير أو الرئيس المختص لبت فيه .

(٢) إذا كان الشاهد مريضا ، أولديه ما يمنعه من الحضور ، جاز سماع الشهادة في محل وجوده ، فإذا التقل عضو النيابة وتبين له عدم صحة العذر جاز اعتبار الشاهد بمنعاه عن الشهادة .

(٣) يباشر التفتيش أحد أعضاء النيابة بحضور الشخص المراد تفتيشه أو من ينوبه عنه كلما كان ذلك ممكنا ، فإذا لم يكن ميسورا ، يجب أن يحصل التفتيش بحضور شاهدين بالغين من أقاربه أو من القاطنين معه أو من الجيران ويراعى هذا الترتيب بقدر الامكان ويثبت ذلك بالحضر .

وإذا جد القامم بالتفتيش في المنزل أثناء تفتيشه أوراقا مخومة أو متلفة بأية =

ويجب تحرير محضر بحوث التفتيش ونتيجته ووجود الموظف أو غيابه عند إيجرائه .

وإذا اقتضت مصلحة التحقيق وقف الموظف فلهدير عام النيابة الادارية أو أحد الوكيلين أن يطلب وقفه ، ويكون الوقف بقرار من الوزير أو الرئيس المختص (١) ، ولا يجوز أن تزيد مدته عن ثلاثة أشهر إلا بقرار من المحكمة التأديبية المختصة . ويرتب على وقف الموظف عن عمله وقت صرف مرتبه ، ما لم تقرر المحكمة صرف المرتب كله أو بعضه بصفة مؤقتة .

التصرف في التوقيف:

٦٨٢ - إذا رأت النيابة الادارية حفظ الأوراق ، أو أن المخالفة لا تستوجب توقيع جزاء أشد من الخصم من المرتب مدة لا تتجاوز ١٥ يوما ، أحالت أوراق التحقيق إلى الوزير ، أو من يندبه من وكلاء الوزارة ، أو الرئيس المختص ، الذي له أن يصدر قرارا بالحفظ أو يوقع الجزاء .

وإذا رأت الجهة الادارية تقديم الموظف إلى المحاكمة ، أعادت الأوراق إلى النيابة الادارية مباشرة الدعوى أمام المحكمة التأديبية المختصة .

ويخطر رئيس ديوان المحاسبات بقرار الجهة الادارية إذا كانت المخالفة

طريقة فلا يجوز فيها ، بل توضع في حرز ، ولعضو النيابة الحق وحده فيها والإطلاع على الأوراق على أن يتم ذلك إذا أمكن بحضور صاحب الشأن ، وبدون ملاحظاته عليها ويرد ، لا يكون لازما للتحقق ، ويمرر بمحضرا بكل ذلك .

(١) إذا لم يوافق الرئيس الادارى المختص على طلب وقف الموظف عن عمله ، وجب عليه إبلاغ مدير عام النيابة الادارية بمبررات امتناعه، وذلك خلال أسبوع من طلبه ، والمدير العام للنيابة الادارية أن يعترض لدى الوزير أو وكيل الوزارة المختص لاتخاذ ما يراه من قرارات في هذا الشأن .

مالية (١) ، وله خلال ١٥ يوما من تاريخ اخطاره أن يطلب تقديم الموظف إلى المحاكمة التأديبية (٢) . وعلى النيابة الادارية في هذه الحالة مباشرة الدعوى التأديبية خلال الخمسة عشر يوما التالية (٣) .

وإذا أسفر التحقيق عن وجود شبهات قوية تمس كرامة الوظيفة أو النزاهة أو الشرف أو حسن السمعة ، بجاز لمدير عام النيابة الادارية اقتراح فصل الموظف بغير الطريق التأديبي . وفي هذه الحالة يفصل الموظف بقرار من رئيس الجمهورية ، بناء على عرض الوزير أو الرئيس المختص .

أما إذا أسفر التحقيق عن وجود جريمة جنائية ، أحالت النيابة الادارية الأوراق إلى النيابة العامة ، وتتولى هذه التصرف في التحقيق واستيفاءه إذا تراءى لها ذلك ، على أن يتم هذا على وجه السرعة .

تمهيدك الدعوى التأديبية .

٦٨٣ - أما إذا رأت النيابة الادارية أن المخالفة تستوجب جزاء يجاوز

(١) لا تعرض الجزاءات والعقوبات عن المخالفات المالية على ديوان المحاسبات قبل عرضها على الوزير المختص ، إذ أن ممارسة الوزير لسلطاته — فيما يختص بقرار الجزاء الذي يصدره وكيل الوزارة أو رئيس المصلحة — إنما يقصد به أن يصبح القرار نهائيا ، هذا إلى أن عرض الموضوع على الوزير المختص قد يمنع من الالتجاء إلى المحاكمة التأديبية التي قد يقررها رئيس ديوان المحاسبات ، وذلك إذا ما شدد الوزير العقوبة إلى القدر الذي قد يراه رئيس ديوان المحاسبات كافيا ، الأمر الذي يبسط الاجراءات بدلا من من أن يطولها .

(٢) وفي هذه الحالة يجب أن يكون طلبه مسببا ، وأن يحظر به في الوقت ذاته الجهة الادارية التي أصدرت القرار .

(٣) ليس لرئيس ديوان المحاسبات أن يطلب من رئيس المصلحة التابع له الموظف مجازاته عن المخالفات المالية التافهة بالانذار أو الخصم لغاية خمسة عشر يوما ، وسلطته مقصورة على طلب إقامة الدعوى التأديبية أمام المحكمة التأديبية إن كان لها وجه .

الخصم من المرتب لمدة تتجاوز ١٥ يوما ، وكذلك إذا طلب رئيس ديوان المحاسبات تقديم الموظف إلى المحكمة التأديبية في الحالة السابق ذكرها الفقرة السابقة ، أحالت الأوراق إلى المحكمة المختصة مع إخطار الجهة التي يتبعها الموظف بالأحالة .

وتتولى النيابة الادارية مباشرة الدعوى التأديبية أمام المحاكم التأديبية بالنسبة إلى الموظفين المعينين على وظائف دائمة (١) .

ويتولى الادعاء أمام المحاكم التأديبية أحد أعضاء النيابة الادارية .

وترفع الدعوى التأديبية من النيابة الادارية بإيداع أوراق التحقيق وقرار الاحالة بسكرتارية المحكمة المختصة ، ويتضمن قرار الاحالة بيانا بالتحالفات المنسوبة إلى الموظف .

المحاكمة :

٦٨٤ - يحدد رئيس المحكمة جلسة لنظر الدعوى ، وتتولى سكرتارية المحكمة اعلان صاحب الشأن بقرار الاحالة وتاريخ الجلسة خلال أسبوع من تاريخ ايداع الأوراق . ويكون الاعلان بخطاب موصى عليه مصحوب بعلم الوصول .

وللمحكمة استجواب الموظف المقدم للمحاكمة ، وسماع الشهود من

(١) لاتسرى الأحكام السابقة (الخاصة بالتصرف في التحقيق : المواد ١١-١٤ من القانون (١١٧ لسنة ١٩٥٨) على العمال ، ويكون التصرف في التحقيق بالنسبة لهم من اختصاص الجهة التي يتبعونها ، وكانت المادة ١٥ من القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ التي جاءت بهذا النص تضيف إلى العمال : المستخدمين الخارجيين عن الهيئة ، على أن نظام المستخدمين الخارجيين عن الهيئة الغي بمقتضى المادة ٧ من القرار بقانون رقم ١١١ لسنة ١٩٦٠ بمرهان أحكام كادر العمال على المستخدمين الخارجيين عن الهيئة وتحسين حالهم ، ونقلت الاعتمادات المخصصة لهم بالميزانيات إلى وظائف كادر العمال بها .

الموظفين وغيرهم ، ويكون أداء الشهادة أمام المحكمة بعد حلف اليمين ، ويعامل الشهود فيما يتعلق بالتخلف عن الحضور . والامتناع عن أداء الشهادة أو شهادة الزور ، بالأحكام المقررة لذلك . وتحرر المحكمة محضراً بما يقع من الشاهد وتحيله إلى النيابة العامة ، إذا رأت أن في الأمر جريمة .

وإذا كان الشاهد من الموظفين العموميين جاز للمحكمة أن تحكم عليه بالانذار أو الخصم من المرتب لمدة لا تتجاوز شهرين ، وذلك إذا تخلف عن الحضور بعد تأجيل الدعوى وإخطاره بالجلسة المحددة مرة أخرى ، أو إذا امتنع عن أداء الشهادة .

كما يجوز للمحكمة في جميع الأحوال أن تأمر بضبط الشاهد وإحضاره .

والموظف أن يحضر جلسات المحكمة بنفسه ، وله أن يوكل عنه محامياً مقيداً أمام محاكم الاستئناف . وأن يبدى دفاعه كتابة أو شفويًا ، كما أن للمحكمة أن تقرر حضور المتهم بنفسه ، وإذا لم يحضر بعد إخطاره بذلك تجوز محاكمته والحكم عليه غيابياً .

وتصدر الأحكام مسببة ، ويوقعها الرئيس والأعضاء الذين أصابروها . وهي نهائية ولا يجوز الطعن فيها إلا أمام المحكمة الإدارية العليا . ويرفع الطعن وفقاً لأحكام المادة ١٥ من القانون رقم ٥٥ لسنة ١٩٥٩ بشأن تنظيم مجلس الدولة .

ويعتبر من ذوى الشأن في حكم المادة المذكورة رئيس ديوان المحاسبات ومدير عام النيابة الإدارية ، والموظف الصادر ضده الحكم .

وفي حالة الفصل من الوظيفة يجب على رئيس هيئة مفوضى الدولة أن يقيم الطعن إذا قدم إليه الطلب من الموظف المفصول .

وبجوز للمحكمة التأديبية أن تقضى بتحديد المبلغ الذى يلتزم الموظف المستول بدفعه ، وذلك مع عدم الإخلال بما تقرره النظم والقوانين المعمول بها حاليا فى شأن تحصيل المبالغ المذكورة بالطريق الإدارى (م ٢٠/٢ من قانون الديوان) .

سقوط الدعوى التأديبية :

٦٨٥ - لا تستقط الدعوى التأديبية بالنسبة إلى الموظفين طيلة وجودهم فى الخدمة ، وتسقط بمضى خمس سنوات من تاريخ تركهم الخدمة لأى سبب كان ، وتنقطع هذه المدة بإجراءات التحقيق أو الاتهام أو المحاكمة ، وتسرى المدة من جديد لإبتداء من آخر لإجراء ، وإذا تعدد المتهمون فإن انقطاع المدة بالنسبة إلى أحدهم يترتب عليه انقطاعها بالنسبة إلى الباقين ، ولولم تكن قد اتخذت ضدهم إجراءات قاطعة للمدة (القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ بشأن نظام موظفى الدولة م ١٠٢ مكررا مضافة بالقرار بقانون رقم ٧٣ لسنة ١٩٥٧) .

الموظف الذى يترك الخدمة :

٦٨٦ - تجوز إقامة الدعوى التأديبية عن المخالفات المالية على الموظف الذى يكو قد ترك الخدمة لأى سبب كان ، وفى هذه الحالة يجوز الحكم عليه بأحدى العقوبات الآتية : (١) الحرمان من المعاش مدة لا تزيد على ثلاثة أشهر . (٢) الحرمان من المعاش كله أو بعضه من تاريخ الحكم (٣) غرامة لا تقل عن خمسة جنيهات ولا تتجاوز المرتب الإجمالى الذى كان يتقاضاه وقت وقوع المخالفة ، وتستوفى هذه الغرامة بالخصم من معاشه أو مكافأته أو المال المدسخر إن وجد شئ من ذلك ، أو بطريق الحجز الإدارى على جميع أموال المحكوم عليه (القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ م ١٠٢ مكررا ثانيا ، مضافة بالقرار بقانون رقم ٧٣ لسنة ١٩٥٧) .

الفهرس

صفحة

١	باب تمهيدى
١	١ - مبادئ عامة
١٢	٢ - لمحة تاريخية عن دراسة المالية العامة
٢٠	٣ - الفكرة التقليدية والفكرة الحديثة للمالية العامة
٣٠	٤ - بعض المراجع الأجنبية فى علم المالية العامة والتشريع المالى

القسم الأول

النفقات العامة

٣٩	الفصل الأول - تعريف النفقة العامة وعناصرها
٤١	الفصل الثانى - حدود النفقات العامة
٤٩	الفصل الثالث - أنواع النفقات العامة
٤٩	المبحث الأول - أنواع النفقات العامة من حيث تكرارها
٤٩	المبحث الثانى - أنواع النفقات العامة من حيث آثارها
٥٠	المبحث الثالث - أنواع النفقات العامة من حيث الأغراض التى
٥٢	تهدف إليها

صفحة

المبحث الرابع - أنواع النفقات العامة من حيث الهيئة التي	
تقوم بها	٥٤
المبحث الخامس - أنواع النفقات العامة من حيث الشكل الذي	
تتمخذه	٥٥
المطلب الأول - أجور عمال الدولة	٥٦
المطلب الثاني - أثمان الأشياء والأدوات التي تبتاعها الدولة	٦٣
المطلب الثالث - الاعانات	٦٥
الفصل الرابع - التقسيم الوصفي للنفقات العامة	٦٨
١ - التقسيم البيروني	٦٩
٢ - التقسيم الفرليسي	٧٠
٣ - التقسيم الميري	٧٣
الفصل الخامس - الآثار الاقتصادية للنفقات العامة	٨٣
المبحث الأول - تأثير النفقات العامة في انتاج الدخل القومي	٨٣
المبحث الثاني - تأثير النفقات العامة في توزيع الدخل القومي	٨٦
المبحث الثالث - اختلاف آكار الانفاق العام باختلاف وسائل	
تمويله	٨٧
المبحث الرابع - تأثير النفقات العامة في زيادة التنافس بين	
الطبقات في الدول الرأسمالية	٨٧
المبحث الخامس - آثار النفقات الحربية	٨٩
الفصل السادس - ظاهرة الازدياد المضطرد في النفقات العامة ..	٩٢
المبحث الأول - أسباب ازدياد النفقات العامة	٩٤
المطلب الأول - الأسباب الاقتصادية	٩٥
١ - ازدياد الثروة وبم الدخل القومي	٩٥
٢ - التوسع في المشروعات العامة	٩٦

مرفحة

- ١٩٩ - الدورة الاقتصادية
- ١٠٠ - النافسة الاقتصادية
- ١٠١ - المطلب الثاني - الأسباب الاجتماعية
- ١٠١ - ١ - ازدياد السكان
- ١٠٣ - ٢ - اتساع المدن
- ١٠٤ - ٣ - نمو الوعي الاجتماعى
- ١٠٥ - المطلب الثالث - الأسباب الادارية
- ١٠٧ - المطلب الرابع - الأسباب المالية
- ١٠٧ - ١ - سهولة الاقتراض
- ١٠٨ - ٢ - وجود فائض فى الإيرادات أو مال احتياطى
- ١٠٨ - ٣ - عدم مراعاة بعض القواعد المالية
- ١٠٩ - المطلب الخامس - الأسباب السياسية
- ١٠٩ - ١ - انتشار الليبرالية والنظم الديمقراطية
- ١١٠ - ٢ - مسؤولية الدولة
- ١١١ - ٣ - درجة لقاء الأخلاق السياسية
- ١١٤ - ٤ - ازدياد نفقات التشغيل الخارجى والافتراك فى المنظمات الدولية
- ١١٢ - ٥ - نمو النفقات الحربية
- ١١٤ - المبحث الثاني - آثار الازدياد المستمر فى النفقات العامة

القسم الثانى

الإيرادات العامة

- ١١٩ - مقدمة - أنواع الإيرادات العامة
- ١١٩ - ١ - الثمن الخاص
- ١٢٠ - ٢ - الضريبة
- ١٢١ - ٣ - الثمن العام
- ١٢٢ - ٤ - الرسم

صفحة	
١٢٣	٥ - مقابل التأمين
١٣٠	٦ - الضرائب الخاصة
	٧ - صعوبة التمييز بين بعض الإيرادات العامة وبعضها
١٣١	الأخصر
١٣٢	٨ - الضرامات
١٣٣	٩ - الإيرادات العادية والإيرادات غير العادية
١٣٤	١٠ - الإيرادات الاقتصادية والإيرادات السيادية
١٣٥	الفرع الأول - دخل الدولة من أملاكها
١٣٦	المبحث الأول - الدومين العقارى
١٣٦	١ - الأراضى
١٣٨	٢ - الغابات
١٣٩	٣ - المناجم
١٤١	٤ - مجارى المياه
١٤١	المبحث الثانى - الدومين المنقول
١٤٢	المبحث الثالث - الدومين الصناعى
١٤٤	المبحث الرابع - الدومين التجارى
١٤٦	المبحث الخامس - أساليب إدارة المشروعات العامة
١٤٩	الفرع الثانى - الرسوم
١٦١	الفرع الثالث - الضرائب
١٦١	مقدمة
	الفصل الأول - تعريف الضريبة وعناصرها وأغراضها وتكييفها
١٦٢	القانونى وتطورها
١٦٢	المبحث الأول - تعريف الضريبة وعناصرها
١٦٥	المبحث الثانى - أغراض الضريبة
١٧٢	المبحث الثالث - التكييف القانونى للضريبة
١٧٥	المبحث الرابع - تطور الضريبة

صفحة

١٧٧	..... الفصل الثاني - تقسيم الضرائب
١٧٧	..... المبحث الأول - الضريبة الواحدة والضرائب المتعددة
١٨٣	..... المبحث الثاني - الضرائب العينية والضرائب الشخصية
١٩٢	..... المبحث الثالث - الضرائب المباشرة والضرائب غير المباشرة
٢٠٣	..... الفصل الثالث - قواعد الضريبة
٢٠٣	..... المبحث الأول - القواعد القانونية للضريبة
٢٠٣	..... المطلب الأول - قاعدة عمومية الضريبة
٢٠٨	..... المطلب الثاني - ازدواج الضرائب
٢١٠	..... ١ - ازدواج الضرائب الداخلى
٢١٤	..... ٢ - ازدواج الضرائب الدولى
٢٢٠	..... ٣ - التشريع المالى المصرى وازدواج الضرائب
٢٢٢	..... المطلب الثالث - قاعدة المساواة أمام الضريبة
٢٢٢	..... ١ - نظرية المساواة فى التضحية
٢٢٣	..... ٢ - نظرية الحد الأدنى للتضحية
٢٢٤	..... ٣ - نظرية القدرة التكليفية
٢٢٦	..... المطلب الرابع - الضريبة التصاعدية
٢٢٩	..... ١ - أساس الضريبة التصاعدية
٢٣٠	..... ٢ - نقد الضريبة التصاعدية
٢٣٣	..... ٣ - التطبيق العملى للتصاعد
٢٣٨	..... ٤ - التصاعد فى اتجاه واحد أو أكثر
٢٣٩	..... ٥ - الضريبة التنافسية
٢٤٠	..... المبحث الثاني - القواعد الاقتصادية للضريبة
٢٤٨	..... المطلب الأول - التهرب من الضريبة
٢٥٣	..... المطلب الثاني - نقل عبء الضريبة
٢٥٦	..... ١ - حالة المنافسة الكاملة
٢٦٤	..... ٢ - حالة الاحتكار

صفحة	
٢٦٧	المطلب الثالث - استهلاك الضريبة
٢٧٣	المطلب الرابع - الاضطرابات الأخرى التي تطرأ على توزيع العبء المالى - انتشار الضريبة
٢٨٠	المبحث الثالث - القواعد الادارية للضريبة
٢٨١	المطلب الأول - تسوية الضريبة
٢٨١	المرحلة الأولى - تقدير القيمة الخاضعة للضريبة
٢٨١	١ - التقدير بواسطة الادارة
٢٨٥	٢ - إقرار الممول
٢٨٥	٣ - التبليغ من الغير
٢٨٦	المرحلة الثانية - تحديد دين الضريبة
٢٨٩	المطلب الثانى - تحصيل الضريبة
٢٩٥	المطلب الثالث - طرق الطعن
٢٩٦	الفصل الرابع - نظام الضرائب
٣٠٠	المبحث الأول - الضرائب الباشرة
٣٠٠	المطلب الأول - الضرائب على الدخل
٣٠٤	١ - أنواع الضريبة على الدخل
٣٠٨	٢ - ضريبة الدخل فى بعض الدول
	(إنجلترا ٣, ٩ - الولايات المتحدة : ٣, ١ -
	فرنسا : ٣, ٧ - كندا : ٣, ١٥ - ألمانيا : ٣, ١٨ -
	الروسيا : ٣, ١٩) .
٣٢٣	المطلب الثانى - الضرائب على رأس المال
٣٢٦	١ - الضريبة الاستثنائية على رأس المال
٣٢٨	٢ - الضريبة على التركات
٣٣٢	المطلب الثالث - الضرائب على زيادة القيمة
٣٣٣	١ - الضريبة على زيادة القيمة العقارية
٣٣٥	٢ - الضريبة على الأرباح الاستثنائية

صفحة	
٣٣٦	المبحث الثاني - الضرائب غير المباشرة
٣٣٦	المطلب الأول - الضرائب على الاستهلاك
٣٤٠	١ - الاحتكارات المالية
٣٤١	٢ - الضرائب الجبركية
٣٤٥	٣ - رسوم الانتاج
٣٤٦	المطلب الثاني - الضرائب على التداول

القسم الثالث

القروض العامة

٣٥١	مقدمة (الموارد غير العادية)
٣٥٢	١ - السال الاحتياطي
٣٥٢	٢ - الضرائب غير العادية
٣٥٣	٣ - إصدار نقد ورقية
٣٥٤	٤ - القروض العامة
٣٥٥	٥ - المقارنة بين القرض وبين الضريبة غير العادية
٣٥٩	٦ - نقد القروض العامة
٣٦٣	الفصل الأول - أنواع القروض العامة
	المبحث الأول - القروض الاجبارية ، والقروض الوطنية ،
٣٦٣	والقروض الاختيارية
٣٦٣	١ - القروض الاجبارية
٣٦٤	٢ - القروض الوطنية
٣٦٥	٣ - القروض الاختيارية العادية
٣٦٦	المبحث الثاني - الدين السائر والدين المثبت
٣٦٦	المطلب الأول - الدين السائر
٣٦٧	١ - أذون الخزانة العادية
٣٦٩	٢ - أذون الخزانة غير العادية
٣٧١	المطلب الثاني - الدين المثبت

صفحة	
٣٧٢	المبحث الثالث — القرض الداخلى والقرض الخارجى
٣٧٥	الفصل الثانى — العمليات الخاصة بالدين العام
٣٧٥	المبحث الأول — إصدار القروض العامة
٣٧٥	١ — ضرورة إذن البرلمان لإصدار القرض
٣٧٧	٢ — القرض من الوجهة القانونية
٣٧٨	المبحث الثانى — شروط إصدار القرض
٣٧٨	١ — مبلغ القرض
٣٧٩	٢ — سعر الفائدة
٣٧٩	٣ — سعر الإصدار
٣٨٠	٤ — شكل السندات
٣٨١	٥ — المزايا المالية والضمانات
٣٨٥	المبحث الثالث — طرق الإصدار
٣٨٦	١ — الاكتتاب العام
٣٨٦	٢ — الاكتتاب المصرفى
٣٨٧	٣ — الاكتتاب بالمزايدة
٣٨٧	٤ — الإصدار فى البورصة
٣٨٩	الفصل الثالث — إنقضاء الديون العامة
٣٨٩	المبحث الأول — الوفاء
٣٩٢	المبحث الثانى — تثبيت الديون
٣٩٣	المبحث الثالث — تبديل الديون
٣٩٣	المطلب الأول — أنواع التبديل
٣٩٥	المطلب الثانى — الشروط اللازمة لنجاح عملية التبديل ...
٣٩٧	المطلب الثالث — أشكال التبديل
٤٠٠	المبحث الرابع — استهلاك الديون
٤٠١	١ — طرق الاستهلاك
٤٠٤	٢ — صندوق الاستهلاك
٤٠٤	٣ — الاستهلاك بطريقة الفائدة المركبة

صفحة

٤٠٦	المبحث الخامس - توقف الدولة او امتناعها عن الدفع
٤٠٩	الفصل الرابع - الآثار الاقتصادية للقروض العامة
٤١٠	المبحث الأول - آثار عملية الاقتراض
	١ - الاقتراض من الأفراد ومن البيوت المالية غير
٤١٠	البنوك التجارية
٤١٠	٢ - الاقتراض من البنوك التجارية
٤١١	٣ - الاقتراض من البنك المركزى
٤١٣	المبحث الثانى - آثار اتفاق الأموال المقترضة
٤١٣	١ - اتفاق القرض الداخلى داخل الدولة
٤١٤	٢ - اتفاق القرض الداخلى خارج الدولة
٤١٥	٣ - اتفاق القرض الخارجى داخل الدولة
٤١٧	٤ - أثر وجود القرض على أصحاب السندات
٤١٧	٥ - أثر اتفاق القرض فى الاقتصاد القومى
٤١٨	المبحث الثالث - آثار تسديد الديون العامة
٤٢٠	المبحث الرابع - تأثير القروض العامة فى توزيع الدخل القومى
٤٢٠	١ - تأثير اتفاق النقود المقرضة على توزيع الدخل القومى
٤٢١	٢ - تأثير دفع الفوائد على توزيع الدخل القومى ...
٤٢٢	الفصل الخامس - دين مصر العام
٤٢٢	المبحث الأول - نشأة الدين العام المصرى
٤٣٠	المبحث الثانى - القروض المصرية الحديثة
٤٣١	المطلب الأول - تبديل الدين العام سنة ١٩٤٣
٤٣٣	المطلب الثانى - الدين المثبت الحالى
٤٣٣	١ - القرض الوطنى
٤٣٧	٢ - قروض القطن
٤٣٨	٣ - قرضا فلسطين
٤٣٩	٤ - قرض الاصلاح الزراعى
٤٤٠	٥ - سندات البنوك والشركات والمنشآت الموثمة

صفحة

٤٤٣	٦ - قروض الانتاج.....
٤٤٨	٧ - قروض التمويل الخارجى.....
٤٤٩	٨ - قروض خارجية.....
٤٥٢	٩ - قروض المؤسسات العامة.....
٤٥٥	المطلب الثالث - الدين السائر.....
٤٥٦	١ - تمويل محصول القطن.....
٤٥٨	٢ - تغطية ورق النقد.....
٤٥٩	٣ - النظام الحالى لأذون الخزينة.....
٤٦٠	٤ - القروض الموسمية.....
٤٦١	- بيان حالة الدين المصرى.....

القسم الرابع الميزانية

٤٦٧	مقدمة.....
٤٦٧	١ - مبادئ عامة.....
٤٧٢	٢ - أهمية الميزانية من الناحيتين المالية والقانونية.....
٤٧٩	٣ - أهمية الميزانية من الناحية السياسية.....
٤٨٠	٤ - أهمية الميزانية من الناحيتين الاقتصادية والاجتماعية.....
٤٨٢	الفصل الأول - نشأة الميزانية وتطورها.....
٤٨٩	الفصل الثانى - قواعد الميزانية.....
٤٩٠	المبحث الأول - قاعدة سنوية الميزانية.....
٤٩٢	١ - بداية السنة المالية.....
٤٩٥	٢ - حساب الخزنة وحساب السنة المالية.....
٤٩٧	المبحث الثانى - قاعدة وحدة الميزانية.....
٤٩٨	١ - الميزانيات غير العادية.....
٥٠٨	٢ - الميزانيات الملحقه والميزانيات المستقلة.....

صفحة	
٥١٤	٣ - ميزانيات الهيئات العامة المستقلة
٥١٦	٤ - الحسابات الخاصة على الخزافة
٥١٧	المبحث الثالث - قاعدة شمول الميزانية أو عموميتها
٥١٩	المبحث الرابع - قاعدة عدم التخصيص
٥٢٢	الفصل الثالث - المراحل التي تمر بها الميزانية
٥٢٢	المبحث الأول - تحضير الميزانية
٥٢٤	المطلب الأول - القواعد التي يسترشد بها في تحضير الميزانية
٥٢٥	١ - تقدير النفقات
٥٢٨	٢ - تقدير الإيرادات
٥٣١	المطلب الثاني - دور وزير المالية في تحضير الميزانية
٥٣٣	المطلب الثالث - توازن الميزانية
٥٣٥	١ - توازن الميزانية في المالية العامة التقليدية
٥٤٠	٢ - توازن الميزانية في المالية العامة الحديثة
٥٤٦	المطلب الرابع - تحضير الميزانية في الجمهورية العربية المتحدة
٥٥١	المبحث الثاني - اعتماد الميزانية
٥٥٣	١ - اجراءات اعتماد الميزانية
٥٥٤	٢ - تعديل الاعتادات ورفض مشروع الميزانية
٥٥٥	٣ - اعتماد الميزانية في المجلتأ
٥٥٦	٤ - اعتماد الميزانية في فرنسا
٥٥٧	٥ - اعتماد الميزانية في الجمهورية العربية المتحدة
٥٦١	٦ - الفرق بين اعتماد البرلمان للإيرادات واعتماده للنفقات
٥٦٢	٧ - الميزانيات الشهرية في فرنسا
٥٦٢	٨ - الاعتمادات الجزئية في المجلتأ
٥٦٣	٩ - العمل بالميزانية القديمة في الجمهورية العربية المتحدة
٥٦٥	١٠ - الاعتمادات الإضافية

صفحة	
٥٦٧	المبحث الثالث - تنفيذ الميزانية
٥٦٨	المطلب الأول - عمليات التحصيل
٥٧٠	المطلب الثاني - عمليات الصرف
٥٧١	المطلب الثالث - عمليات الخزنة
٥٧٣	المطلب الرابع - المال الاحتياطي
٥٧٥	المطلب الخامس - الحساب الختامى
٥٧٧	المبحث الرابع - مراقبة تنفيذ الميزانية
٥٧٨	المطلب الأول - الرقابة الادارية
٥٨٢	المطلب الثاني - الرقابة البرلمانية
٥٨٢	١ - الرقابة البرلمانية فى إنجلترا
٥٨٣	٢ - الرقابة البرلمانية فى فرنسا
٥٨٣	٣ - الرقابة البرلمانية فى الجمهورية العربية المتحدة
٥٨٤	المطلب الثالث - الرقابة بواسطة هيئة مستقلة
٥٨٤	١ - فى إنجلترا - المراقب الحساب العام
٥٨٥	٢ - فى فرنسا - محكمة الحسابية
٥٨٧	- المحكمة التأديبية للمخالفات المالية
٥٨٨	٣ - فى الجمهورية العربية المتحدة - ديوان الحسابات
٥٩٠	(١) - مدى استقلال الديوان
٥٩٢	(٢) - اختصاصات الديوان
٦٠١	(٣) - اجراءات المراجعة
٦٠٣	(٤) - تقارير الديوان
٦٠٤	(٥) - تمصيل البالغ المستحقة
٦٠٤	(٦) - نقد نظام ديوان الحسابات
٦١٠	(٧) - المخالفات المالية
٦١٠	أ - أنواع المخالفات المالية
٦١١	ب - العقوبات التأديبية وتوقيعها
٦١٤	ج - المحاكم التأديبية عن المخالفات المالية
٦١٤	(١) أنواعها
٦١٦	(٢) الاختصاص والتحقيق والمحاكمة
٦٢٣	الفهرس
٦٣٥	تصحيح أخطاء مطبعية

تصحيح أخطاء مطبعية

سقطت بعض الجمل أثناء الطبع ، ووقعت بعض أخطاء مطبعية ، يحسن أن تصحح قبل قراءة الكتاب . وفيما يلي أهمها :

صفحة	سطر	خطأ	صواب
١٣	٢	الدول	الدولة
١٣	٣	الدولى	الدول
١٣	٢	بالمشاش	Finanzwissenschaft
١٥	٢	بواجيرت	بواجليير
٢٤	٢	قزار	قزاد
٢٤	١١	٠,٩٥٪	٠,٩٥٪
٤٣	١٥	للبدأ في	المبدأ
٤٧	١٥	الانتاج	الانتاج إليها
٥٦	١٧	عليه	عليه

تضاف العبارة الآتية في أول الصفحة :
ولنظام المناقصة أقل لفقة ، ولذا فالأفضل الأخذ به إلا إذا كان هناك ما يستدعي الأخذ بنظام الممارسة .

وتأخذ مصر بنظام المناقصة لشراء ما تحتاجه المصالح الحكومية من أدوات ، ولتنفيذ المشروعات ، فقد نصت المادة الأولى من القانون رقم ٣٦ لسنة

٢٩	٣	تقسم الخلفيات	تقسم الخلفيات
٧٢	٤	dommages	domages
٧٤	١	بالمشاش	وسما
٨١	١٦	(ز)	(هـ)
٨٩		تضاف العبارة الآتية بعد السطر العشرين بعد كلمة « قزاد »	

القوة الشرائية في أيدي الأفراد ، نتيجة الانتاج الحربى وترتفع الأمان ويأخذ

٩٢	١١	لصر	لصر
٩٢	٤	بالمشاش	١٩٥٩-١٩٦٠ ١٩٦٢-١٩٦١
٩٤	١٩	تشطب عبارة « فأرجعها بعضهم إلى زيادة الثروة »	
٩٤	٢٠	لازديادها	لا إلى ازديادها
٩٤	٢١	الحلول	حلول
٩٥	٣	Jéze	Jéze
٩٦	٥	كلية	نسبة
٩٧	٣	بالجمهور	الجمهور
٩٩	٢	لنصر	النصر

صفحة	سطر	خطاً	مربوب
١٠٥	١١	تجديد	تجديد
١٠٥	١٣	زيادات	زيادة
١٠٥	١٦	لقل	تقل
١٠٧	٨	يفرضونها	يفرضونها
١٠٧	١٦	ساعدها	ساعدها
١٠٨	٣	المشروعات	والمشروعات
١٠٨	١٣	القواعد	بعض القواعد
١٠٩	١	ذلك أنه	ولكنه
١٠٩	١ بالهامش	ص ٤٠	ص ٤٤
١١٠	١٠	تكتفل	تكتفل
١١٣	٥	تبليث	تبليث
١٢٣	١	النفع أكبر	النفع العام أكبر
١٢٤	١	تقول	لقول
١٢٥	٦	الرسم	الرسم الذي يدفع
١٢٥	١ بالهامش	وقبل مبدور	وقبل ذلك صدر
١٢٧	١ بالهامش	ما	وما
١٢٨	٢ بالهامش	لا يقل	ألا يقل
١٢٩	١	يجعل	يجل
١٢٩	٣	(٢)	(٣)
١٣٠		تضاف العبارة الآتية بعد السطر الثاني :	

ويجاء بذلك حظر القانون (م ١٦) شهر أى تصرف ناقل الملكية
عقار إلا بعد التحقق من أن هذا العقار لا يقع فى مباءة التحسين ، أو
بعد أن يقدم صاحب الشأن شهادة من المجلس المحلى المختص بموافقة على
إجراء الشهر .

١٣٣	٥	السرعة	سرعة
١٣٥	٢ بالهامش	النمين	الدوين
١٣٥	٢ بالهامش	fiscal	fiscal
١٣٦	١٨	ممت	ممت وظائف
١٣٦	٥ بالهامش	إدارية	إداريا
١٣٨	الأخير	فالأصل	فالأفضل
١٤٠	١٨	منجم	المنجم
١٤١	٥	تترك	تترك

صفحة	سطر	خطا	صواب
١٤١	٧	ستين	ستين
١٤٢	٧	المصرية	المصرية فيا سبق
١٤٤	٤	ومصر	وفي مصر
١٤٥	٩	لرعاية	لرعا يا
١٤٥	٦ بالهامش	نقل	نقل
١٤٦	١٣	تدير	تديرها
١٤٩	٣ بالهامش	Ricea	Ricca
١٥٣	١٥	عمليا	عملياته
١٥٥	٥	تحصيل	تحصيل
١٥٥	٦	طلب الخدمة على	على طالب الخدمة
١٥٨	٤	لا يزيد	لا تزيد
١٥٨	١٠	أجر كل	أجر نقل كل
١٥٨	٢٠	الميلاد	ميلاد
١٥٩	١٧	فرشا ، إذا	فرشا إذا
١٦١	٨ بالهامش	Sruer	Steuer
١٦١	١٣ بالهامش	Taxation	of Taxation
١٧٠	٢	يمنح	يمنح
١٧٢	٢	كالقروض	كالقروض
١٧٤	١٧	وجهة	جهة
١٧٥	١١	يقدر	يقدر
١٧٥	١٤	إذا	إذا
١٧٦	٦	الدولة	الزام الدولة
١٧٧	٣	ثلاث	ثلاثة
١٧٨	١١	يجمعه	يجمعه
١٨٠	١ بالهامش	١٩٤٦	١٩٤٦
١٨٦	٢	حد	أحد
١٨٦	٣	من	بين
١٨٦	١١	وسائل	من وسائل
١٨٧	٥	يملوا	يملوا
١٩٠	٦ بالهامش	واحا	واحد
١٩٥	١٥	ويصعون	ويضعون

صفحة	مطر	خطأ	صواب
١٩٦	١٨	وتدرج	وتدرج
١٩٧	٣	أن تأتي	تأتي
١٩٨	١٦	تزداد	تزداد
١٩٩	١٩	تستدعيه	تستدعيه
٢٠١	١	يفضل	يفضل
٢٠١	٤	الناسية	المتقدمة اقتصاديا
٢٠٤	١٠	تتناول	تتناولها
٢٠٥	٣	بالهامش	١٩٣٨
٢٠٦	١٠	الاتفاق	الاتفاق
٢٠٦	١٧	الاتفاق	الاتفاق
٢١٣	١	ما دفع	دفع ما
٢١٥	٦	مصدرا	مصدر
٢١٦	١٠	أعن	عن
٢١٦	١٤	كالاتفاق	كالاتفاق
٢١٨	٣	المتناول	المتنوعة
٢١٩	٦	بالهامش	Taxation
٢٢١	١٣	لاستأجر	لاستأجرها
٢٢٧	١٦	إذا	إذا
٢٣١	١	تدرجها	تدرجها
٢٤١	٧	تضمن	تضمن
٢٥٠	١١	يقيدهم	يقيدهم
٢٥٢	٧	١٩٥٤	١٩٥٣
٢٥٢	١٣	كثير	كثيرا
٢٥٥	١	قبل	قبل
٢٥٦	١٣	كافي	في
٢٦٢	الأخير	فاى لفقة	فان لفقة
٢٧٢	٥	ذا	إذا
٢٧٩	٥	السلع	للسلع
٢٨١	٥	التظلل	التظلم
٢٨١	٦	فيقل	فيقل
٢٨٢	٢	بالهامش	extérieures
٣٠٣	١٣	زيادة	زيادة
٣٠٤	١٦	لاجدها	لاحدھا
٣١١	١٠	Ptofits	Profits
٣١١	٢٠	Sutax	Sur'ax

صفحة	سطرة	خطا	صواب
٣٢٠	٥	٠/١٠١/٣	٠/١٠١/٢
٣٢٤	١٢	يُجمل	يُجمل
٣٢٥	١٥	ثلث ١/٠	نصف ١/٠
٣٢٥	٨ بالهامش	يُتحقق	يُتحقق
٣٢٦	٢	٠/١٠١/٣	٠/١٠١/٢
٣٢٦	٦	الاستهلاك	لاستهلاك
٣٣٥	٢ بالهامش	bénéfices	bénéfices
٣٤٠	١ بالهامش	٢٣١	٢٢١
٣٥١	٧ بالهامش	Jèze	Jèze
٣٥٢	٥	انه	إذا أنه
٣٥٢	٦	لان	ان
٣٥٥	١٧	إذا	إذا
٣٥٨	٥	عادية	غير عادية
٣٥٩	١١	نهم	جانبهم
٣٦٠	١٨	غير منتج	غير منتج
٣٦٤	١٥	ومن	من
٣٦٤	١٥ بالهامش	٠/٧٥	٠/٧٥ للمساهمين
٣٦٥	١٥	الاختيارية	الاختيارية
٣٧٢	٣ بالهامش	extérieure	extérieure
٣٧٣	١٦	والتعمير الدولية	والتعمير
٣٧٤	١١ بالهامش	٢٤	٢٤ يوليه
٣٧٤	١٢ بالهامش	وكالة له	وكالة
٣٩٠	١٠	مصلحة	مصلحة
٣٩٢	٣	دين متوسط	دين مثبت متوسط
٣٩٨	١ بالهامش	نرق	نرق
٤٠٠	١ بالهامش	Amortissement	Amortissement
٤٠٣	٥	للازمة للاستهلاك	اللازمة للاستهلاك
٤١٢	١٨	تعرف	تعرف
٤٢٣	٢	إنشاء المشروعات	المشروعات
٤٣٤	٢	٠/١٠١/٤	٠/١٠٣/٤
٤٤٥	١٧	وقد طرح القرضان	وكان القرضان قد طرحا
٤٤٨	١٢	القرض	قرض
٤٥٦	٦ بالهامش	عليه	وعليه

صفحة	سطر	خطأ	صواب
٤٦٧	١٠ بالهامش	Finances	Finances
٤٧٠	٤	بين الميزانية من جهة	بين الميزان من جهة
٤٧٢	٥ بالهامش	Jèze	Jèze
٤٧٦	الأخير	الرئ	الرأى
٤٩٠	٣	bubget	budget
٤٩٤	٦	حيث	ثم
٤٩٨	١ بالهامش	extraordinaires	extraordinaires
٤٩٩	تضاف في آخر السطر الثاني عشر هذه العبارة :		
		العادية ، أما الميزانية	
٥٠٠	٨	الميزانية كل	ميزانية كل
٥٠٧	٣ بالهامش	بتحويل	بتحويل
٥١٢	٢ بالهامش	الصحي للصحة	للصحة
٥١٢	١٨ بالهامش	التعاون	للتعاون
٥١٢	٢١ بالهامش	البريد	للبريد
٥٢٢	٩	« الأعداد »	« الاعتاد »
٥٣١	١٩	يُفَضَّلُها	يُفَضَّلُها
٥٣٨	١	مضاعفة	مضاعف
٥٣٩	٥	العقابات	العقبات
٥٤٠	١٠	ربع	ربع
٥٤٢	٨	وتوجهها	وتوجيهها
٥٦٤	١٦ بالهامش	أو ٨٧٪	أو ٨٠٪
٥٦٤	٢٠	» في عشر	عشر
٥٦٤	٢٢	» حدود	في حدود
٥٦٤	٢٥	» درجة	درجة
٥٧٥	٦	فوائء ، ن	فوائض
٥٨٨	١١	مشروعات	مصرفات
٥٨٨	الأخير	عاد	عادي
٥٩٦	١٠	الحياة	الحياه
٦٠٣	٢	نقص	نقص تقارير

تمت طباعته يوم الخميس الموافق ٢٣ من رجب سنة ١٣٨٢

و ٢٠ من ديسمبر سنة ١٩٦٢

Sublithos Alexandria



0397527

كتاب الطبخ والشراب المأخوذ من مصر ١١٩٩ - كوديشم النيل
مركز الأبحاث في مصر - معهد البحوث (الكتاب)